De stand van het boa-bestel

Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren

Mr. A.G. Mein
Prof. mr. A.R. Hartmann

Verwey-Jonker Instituut

De stand van het boa-bestel

Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren

Mr. A.G. Mein
Prof. mr. A.R. Hartmann

Juni 2013

Inhoud

Samenvatting

De stand van het boa bestel. Onderzoek naar het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren.

Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) zijn belast met de opsporing van strafbare feiten. Hun opsporingsbevoegdheid beperkt zich echter tot bepaalde strafbare feiten. Zij beschikken over die bevoegdheid voor de uitoefening van specialistische en afgebakende taken, op basis van bijzondere wetten (de ordeningswetgeving) en verordeningen van decentrale overheden. Momenteel zijn er naar schatting 26.000 boa's werkzaam bij ruim 850 werkgevers in Nederland. De meeste boa's zijn in dienst van (decentrale) overheidsorganisaties, waarvan een groot deel bij de politie (circa 8.000). Een deel is echter ook in dienst bij privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals openbaar vervoermaatschappijen en natuurbeschermingsorganisaties.

De minister van Veiligheid en Justitie (de dienst Justis) kan aan boa's opsporingsbevoegdheid toekennen als dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun functie en als is voldaan aan specifieke eisen van vakbekwaamheid (vakdiploma) en betrouwbaarheid (VOG). Afhankelijk van hun functie kunnen boa's beschikken over politiebevoegdheden (zoals aanhouden of fouilleren) en geweldmiddelen (bijvoorbeeld een wapenstok, handboeien of een dienstwapen). Boa's zijn herkenbaar aan een speciaal boa-insigne.

In 2010 is het boa-stelsel herzien. Eén van de redenen daartoe was dat de buitengewone opsporingsfunctie in de loop der tijd sterk versnipperd was geraakt: het aantal functies met buitengewone opsporingsbevoegdheid was sterk toegenomen. Daarnaast werd er een stijgend beroep op de boa gedaan, binnen onder meer het lokale veiligheidsbeleid en de handhaving van het omgevingsrecht. De herziening omvat een indeling van de opsporingsfunctie in zes domeinen, corresponderend met vijf expertisegebieden en één verzamel- of restcategorie. Deze indeling moest het mogelijk maken om per domein specifieke, op maat gesneden bevoegdheden en geweldmiddelen toe te kennen en (aanvullende) opleidingseisen te stellen. Daarnaast werd het toezicht geïntensiveerd door de hoofdofficier van justitie aan te wijzen als algemeen toezichthouder, en de korpschef (tegenwoordig de politiechef van de regionale of landelijke eenheid), als direct toezichthouder.[1] Kortom, de herziening van het boa-bestel moest bijdragen aan het versterken van de

1 Hierop gelden enkele uitzonderingen (zie par. 2.1).

professionaliteit van de boa en het verhogen van de kwaliteit van de opsporing.

Dit onderzoek moet in kaart brengen in hoeverre die doelen anno 2013 zijn bereikt en waar nog verdere investeringen noodzakelijk zijn. Het onderzoek is in het voorjaar van 2013 uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut en de *Erasmus School of Law* van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Om te beginnen is het wettelijk- en beleidsmatig kader gereconstrueerd. Vervolgens zijn *casestudies* uitgevoerd bij elf werkgevers, verspreid over de zes domeinen (vgl. par. 2.2). In dat kader zijn 64 vraaggesprekken gevoerd met werkgevers, boa's en toezichthouders. Om de bevindingen nader te duiden zijn 12 vraaggesprekken gevoerd met experts, beroeps- en belangenorganisaties. Daarna is het verkregen beeld afgezet tegen inzichten uit relevante onderzoeksliteratuur. Voor het onderzoek is noodgedwongen een selectie gemaakt uit het grote aantal casestudies, de uiteenlopende organisaties en boa's. De bevindingen kunnen daardoor niet zonder meer worden gegeneraliseerd.

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek luiden als volgt. De herziening van het boa-stelsel heeft zeker geleid tot een overzichtelijker stelsel. De indeling in zes domeinen biedt een goed aangrijpingspunt om opsporingstaken te ordenen, bijbehorende bevoegdheden toe te kennen en opleidingseisen te stellen. De aan een domein toegekende opsporingsbevoegdheden en geweldmiddelen zijn over het algemeen toereikend. Tegelijkertijd heeft de domeinindeling de schijn van eenvoud. Zo werkt de functionele indeling in zes domeinen in sommige gevallen belemmerend voor de praktijk, waar men juist in toenemende mate streeft naar integraal of probleemgericht werken. De beperkte mogelijkheid tot externe inhuur van boa's werkt ook belemmerend voor de praktijk.

Nadat de formele herziening van het stelsel zijn beslag heeft gekregen, is de ontwikkeling van de professionaliteit en kwaliteit grotendeels overgelaten aan het veld. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft gekozen voor een positie op afstand (systeemverantwoordelijkheid). Zo moesten de werkgevers zelf voorzien in aanvullende opleidingen. Hoewel een deel van de werkgevers hun verantwoordelijkheid heeft opgepakt, heeft dit echter tot gevolg gehad dat de gewenste professionalisering en kwaliteitsverbetering (emancipatie) van de boa lang is uitgebleven. Een verdere verbetering van de professionaliteit en kwaliteit wordt door vrijwel alle respondenten onderschreven. Die verbetering komt eigenlijk nu pas goed op gang, nadat het ministerie hogere en aanvullende examen- en opleidingseisen heeft gesteld. Verder is het toezicht op de kwaliteit en professionaliteit van de boa belegd bij politie en Openbaar Ministerie. In de praktijk kunnen de toezichthouders, gelet op het aantal werkgevers en de beschikbare capaciteit, onvoldoende vorm en inhoud geven aan hun toezichthoudende taken. Zij zouden daartoe in beheersmatig opzicht ook beter voor moeten worden toegerust.

De werkgevers voeren doorgaans de beleidsmatige regie over de boa's. De inzet van de boa's is over het algemeen ingebed in een beleidsmatig kader. De operationele regie door de politie komt vooral tot uitdrukking in de organisatie en gezamenlijke uitvoering van bijzondere handhavingsacties. Daarbuiten worden de kansen en mogelijkheden tot systematische samenwerking tussen boa's en de politie nog onvoldoende benut.

Een verdere verbetering van de kwaliteit en professionaliteit van de boa rechtvaardigt een intensievere bemoeienis vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit kan geschieden op basis van een heldere visie op de rol van de boa in de rechtshandhaving en door het creëren van de bijhorende condities voor een kwalitatieve groei. In dat kader zouden de kosten voor opleiding en training evenwichtiger over het Rijk en de werkgevers moeten worden verdeeld. Bovendien kan de gebruiksvriendelijkheid van het boa-stelsel op onderdelen nog worden verhoogd. Zo zou de toegankelijkheid van de circulaires verbeterd moeten worden en zou het veld gebaat zijn bij een vlotter verloop van de aanvraagprocedure, het herexamineren en herbeëdigen.

1 Inleiding

Het Verwey-Jonker Instituut en de *Erasmus School of Law* deden in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek naar de werking van het zogenoemde boa-bestel. Ofwel het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) functioneren.

In dit rapport doen we verslag van dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd in de eerste helft van 2013 aan de hand van beleidsstukken en vraaggesprekken met belanghebbenden. Hoofdstuk 2 behandelt de doelstelling en uitvoering van het onderzoek. In hoofdstuk 3 schetsen wij het wettelijk kader en beleidskader. In hoofdstuk 4 geven wij onze bevindingen weer. In hoofdstuk 5 reflecteren wij op onze bevindingen, om vervolgens in hoofdstuk 6 conclusies te trekken.

Langs deze weg danken wij de respondenten en de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage 3) voor hun medewerking aan het onderzoek.

2 De doelstelling en uitvoering van het onderzoek

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de aanleiding, doelstelling en uitvoering van het onderzoek.

2.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek

Naast de politie, zijn in Nederland buitengewoon opsporingsambtenaren belast met de opsporing van strafbare feiten.[2] Waar politiefunctionarissen een algemene opsporingsbevoegdheid hebben ten aanzien van nagenoeg alle denkbare strafbare feiten, beperkt de bevoegdheid van buitengewoon opsporingsambtenaren zich slechts tot bepaalde strafbare feiten zijn. Deze beperkte opsporingsbevoegdheid betreft de uitoefening van specialistische en afgebakende taken, zoals die zijn neergelegd in bijzondere wetten en verordeningen van decentrale overheden. Momenteel zijn er naar schatting 26.000 boa's werkzaam bij ruim 850 werkgevers.[3] De meeste boa's zijn in dienst van (decentrale) overheidsorganisaties, een groot deel bij de politie (zie verder par. 4.1). Een deel is echter ook in dienst bij privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals openbaar vervoermaatschappijen en natuurbeschermingsorganisaties. Inmiddels zijn de boa's niet meer weg te denken uit de handhavingspraktijk in ons land.

Wettelijk kader

Namens de minister van Veiligheid en Justitie kan de Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening (Justis) aan deze functionarissen opsporingsbevoegdheid toekennen als dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun functie en als is voldaan aan specifieke eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid. Afhankelijk van hun functie kunnen boa's beschikken over politiebevoegdheden en geweldmiddelen. Boa's zijn herkenbaar aan een speciaal boa-insigne. Het wettelijk kader voor het functioneren van de boa wordt gevormd door het Wetboek van Strafvordering (art. 142), de Wet op de Economische Delicten (art. 17), de Invoeringswet Politiewet 1993 (Artikel 3, hoofdstuk 2, afdeling 1) en het daarop gebaseerde Besluit

2 Verder beschikken ook functionarissen van de KMAR, bijzondere opsporingsdiensten en officieren van justitie over algemene opsporingsbevoegdheid.

3 Volgens opgave van de Dienst JUSTIS, januari 2013.

buitengewoon opsporingsambtenaar.[4] Nadere beleidsmatige invulling wordt gegeven in de circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar.[5] In het volgende hoofdstuk gaan wij nader in op het wettelijk en beleidsmatig kader.

Herziening boa-bestel

In 2010 is het boa-bestel grondig herzien.[6] Eén van de redenen daartoe was dat de boa-functie in de loop der tijd sterk versnipperd was geraakt, door de groei van het aantal functies waaraan buitengewone opsporingsbevoegdheid is toegekend. Zo bestonden er op een gegeven moment maar liefst ruim honderd verschillende soorten boa's, elk met eigen taken en bevoegdheden. Ook waren er talloze combinaties van functies mogelijk. Dit bemoeilijkte de noodzakelijke aansturing en kwaliteitszorg.

De boa kwam na verloop van tijd meer in de belangstelling te staan, vanwege het belang dat in toenemende mate werd gehecht aan een actieve handhaving van de lokale openbare orde en veiligheid en de nieuwe omgevingsregelgeving, onder regie van de gemeente.[7] De praktijk leerde immers dat voor dit type opsporing minder vanzelfsprekend een beroep kon worden gedaan op de reguliere politie. Deze ontwikkeling werd nog versterkt door de introductie van de strafbeschikking, toe te passen door (onder meer) de boa.[8] Hierdoor nam ook het beroep op de kennis en vaardigheden van de boa toe.

Deze ontwikkelingen impliceerden dat een overzichtelijk en gebruiksvriendelijk stelsel moest worden ontworpen, waarbij tegelijkertijd hogere kwaliteitseisen konden worden gesteld aan het optreden van boa's. De werkgevers van boa's zijn destijds geconsulteerd bij de stelselwijziging.[9]

De kern van dit stelsel was de indeling van de taken van de boa in zes domeinen, corresponderend met vijf expertisegebieden en één verzamel- of restcategorie, aangeduid als domeinen:

1. Openbare ruimte
2. Milieu, welzijn en infrastructuur
3. Onderwijs
4. Openbaar vervoer
5. Werk, inkomen en zorg
6. Generieke opsporing (een verzamel- of restcategorie)

---

4 Besluit van 11 november 1994, *Stb.* 1994, 825, laatst gewijzigd bij Besluit van 30 november 2012, *Stb.* 2012, 615.

5 Circulaire van 10 januari 2011, *Stcrt* 2011, 926, laatst gewijzigd bij *Stcrt* 2012, 21333.

6 Dat stelsel gold al vanaf 1994, in welk jaar met de invoering van de gewijzigde Politiewet 1993 in art. 142 WvSv een uniforme wettelijke grondslag voor de boa werd ingevoerd, welke de diverse toenmalige, zelfstandige regelingen verving.

7 Dat wil zeggen de regelgeving op het gebied van o.a. milieu, bouwen/wonen en ruimtelijke ordening. Vgl de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht *Stb* 2008, 496.

8 Op basis van de Wet OM-afdoening, *Stb.* 2006, 330 (zie verder par. 3.2).

9 Brief directeur directie Rechtsbestel, ministerie van Justitie, 30 juli 2009, kenmerk 5613499/09.

Deze indeling moest het mogelijk maken om per domein specifieke, op maat gesneden bevoegdheden en geweldmiddelen toe te kennen en (aanvullende) opleidingseisen te stellen. Daarnaast werd het toezicht geïntensiveerd door middel van een algemene toezichtfunctie door de hoofdofficier van justitie en een directe toezichtfunctie door de korpschef, tegenwoordig de politiechef van de regionale of landelijke eenheid.[10] Kortom, de herziening van het boa-bestel moest bijdragen aan een vergroting van de professionaliteit van de boa en een verhoging van de kwaliteit van de opsporing.

Ruimte voor verdere verbetering

Inmiddels wordt geruime tijd gewerkt op basis van het herziene boa-bestel. Echter, zo nu en dan verschijnen kritische berichten in de media over het optreden van boa's, die op hun beurt weer tot Kamervragen leiden.[11] Ook de professionaliteit en aansturing van de boa lijkt nog voor verbetering vatbaar, zo komt naar voren uit kritische rapportages, bijvoorbeeld van de Rotterdamse Rekenkamer en de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie.[12] Meer in het algemeen roept de verhouding tot de (nationale) politie vragen op, zo blijkt uit een brochure van de VNG.[13] Tegelijkertijd wordt geëxperimenteerd met een uitbreiding van de opsporingsbevoegdheid van boa's, getuige de introductie van de zogenoemde winkelboa in onder meer Roermond.[14]

Mede om deze redenen heeft de minister van Veiligheid en Justitie in 2012 aangekondigd de opleidingseisen voor alle boa's te verhogen om de

---

10 Binnen het domein milieu is het algemeen toezicht belegd bij de hoofdofficier van het Functioneel Parket, waar de vervolging van onder meer milieuovertredingen is ondergebracht. Voor landelijk opererende werkgevers, zoals de NS, is het algemeen toezicht belegd bij het Landelijk Parket, team verkeer en het direct toezicht bij dienst infrastructuur van de landelijke eenheid van de nationale politie.

11 Kamervragen Berndsen, 1 juni 2012, naar aanleiding van het hardhandig aanpakken van een fietsende toerist door stadswachten in Amsterdam. *Kamerstukken II,* 2011-2012, nr. 2012Z10933 en het antwoord van de minister van V&J van 11 juli 2012, nr. 2996 of 'Ongeloof en onbegrip voor boete voor blikje gooien: walgelijk voor zo'n kleine overtreding' op www.omroepbrabant.nl.

12 Rekenkamer Rotterdam (2012). *Horen, zien en schrijven. Optreden van stadswachten in de openbare ruimte*. Rotterdam en Van Steden, R. (2012). *Veelvormig en versnipperd. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*. Amsterdam/Den Haag: VU/SMVP. Zie ook Van Steden, R. & E. Bron (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam. Een onderzoek naar hun werk op straat*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers en Terpstra, J. (2012). Particuliere beveiligers als handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten, p. 35-50. In: *Justitiële Verkenningen* 2012/8, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

13 VNG (2012). Visie boa in de openbare ruimte. Den Haag en eerdergenoemde Kamervragen Berndsen (noot 7).

14 Van Blerk, M. (2012). Pilot Winkelboa in gemeente Roermond. Boa met opsporingsbevoegdheid lijkt succes. *Security Management*, 2013/3, p. 26-27 en de brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de professionalisering van toezicht en handhaving in de openbare ruimte, 5 maart 2012, kenmerk DDS 5726217/12.

professionaliteit van boa's verder te vergroten.[15] Zo zijn per 1 april 2013 voor alle domeinen de basisbekwaamheidseisen verhoogd (o.a. gespreks- en benaderingstechnieken) en is er voor de domeinen 1 en 3 een systeem van permanente her- en bijscholing ingevoerd.[16] Een en ander is vastgelegd in de circulaire Bekwaamheid Buitengewoon Opsporingsambtenaar van 31 december 2012.[17]

Doelstelling onderzoek

De vraag rijst dan ook in hoeverre de doelen die werden beoogd met de stelselwijziging zijn bereikt en waar nog verdere investeringen noodzakelijk zijn. Dit onderzoek moet hierin inzicht verschaffen.

Onderzoeksvragen

In het licht van bovenstaande hebben wij de volgende hoofdonderzoeksvraag geformuleerd.

> *Wat zijn de ervaringen met en de resultaten van het herziene boa-bestel?*

De hoofdvraag omvat drie clusters van de volgende subvragen:

Ad 1: Het formele kader

1. Hoe is het boa-bestel wettelijk en beleidsmatig vormgegeven?
2. Welke belangen dienen te worden gewaarborgd en welke doelen worden nagestreefd?
3. Over welke bevoegdheden en geweldsmiddelen kan de boa beschikken?
4. Welke organen en functionarissen zijn betrokken?
5. Hoe ontwikkelt zich het aantal boa's per domein?
6. Welke relevante ontwikkelingen zijn te verwachten op wettelijk en beleidsmatig vlak?

Ad 2: De praktijk

7. Hoe wordt door de verschillende betrokken organisaties uitvoering gegeven aan het boa beleid?
8. Welke taken vervullen boa's en welke bevoegdheden en geweldsmiddelen zijn toegekend?
9. Welke rol spelen boa's bij de handhaving?

---

15 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de professionalisering van toezicht en handhaving in de openbare ruimte, 5 maart 2012, kenmerk DDS 5726217/12 en aan de boa werkgevers over de professionalisering Buitengewoon opsporingsambtenaren, van 4 juli 2012, kenmerk 281720.

16 De verhoogde basisbekwaamheidseisen en het systeem van permanente her- en bijscholing gold al vanaf 1 oktober 2012 voor domein 1. Voor domein 2 en 4 golden al verzwaarde opleidings- en exameneisen.

17 *Stcrt*. 2012, 26957.

10. In hoeverre maken boa's gebruik van de hun toegekende politiebevoegdheden en geweldmiddelen?
11. Hoe wordt invulling gegeven aan het noodzakelijkheidscriterium?
12. Hoe wordt invulling gegeven aan de kwaliteitseisen (betrouwbaarheid en vakbekwaamheid)?
13. Hoe wordt invulling gegeven aan het toezicht?
14. Wie voert de regie over de inzet van de boa's en hoe wordt verantwoording afgelegd?
15. Hoe werken boa's samen met de politie en andere ketenpartners?
16. Hoe verloopt de informatie-uitwisseling tussen de boa, de politie en andere ketenpartners?
17. Hoe worden de registratiesystemen benut?
18. Hoe bevalt de domeinindeling (met bijbehorende taken, bevoegdheden en kwaliteitseisen)?
19. Hoe verloopt de afhandeling van klachten?
20. In hoeverre hebben zich incidenten voorgedaan?
21. Hoe wordt de boa door de burger beleefd?

Ad 3: Het functioneren van het boa-bestel

22. Hoe heeft het boa-bestel zich in de afgelopen periode ontwikkeld?
23. In hoeverre is de beoogde professionalisering van de boa gerealiseerd?
24. In hoeverre voldoet de kwaliteit van het werk en de producten van de boa (binnen de verschillende domeinen)?
25. In hoeverre zijn de kwaliteitseisen toereikend?
26. In hoeverre zijn de (opsporings- en politie)bevoegdheden en geweldmiddelen toereikend?
27. In hoeverre is het toezicht toereikend?
28. In hoeverre is de samenwerking en informatie-uitwisseling toereikend?
29. In hoeverre is het boa-bestel transparant, efficiënt en gebruiksvriendelijk? Welke rol speelt de domeinindeling hierbij?
30. Welke knelpunten en verbeterpunten komen naar voren?
31. Hoe kunnen eventuele knelpunten worden weggenomen en verbeteringen worden gerealiseerd?

2.2 *Uitvoering onderzoek*

Teneinde bovengenoemde vragen te beantwoorden hebben wij de volgende onderzoeksactiviteiten ondernomen.

Reconstructie wettelijk- en beleidskader

Om te beginnen hebben wij het wettelijk- en beleidskader gereconstrueerd waarbinnen de boa moet functioneren. Hiertoe hebben wij de toepasselijke

regelgeving en beleidsstukken (de circulaires) geanalyseerd evenals relevante onderzoekspublicaties (zie overzicht geraadpleegde literatuur).

Daarna hebben wij oriënterende gesprekken gevoerd met ambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie (directie Rechtsbestel en dienst Justis) die zijn belast met de ontwikkeling en uitvoering van het boa beleid (zie overzicht respondenten). In deze gesprekken stonden we stil bij de strategische keuzes die ten grondslag liggen aan het boa-bestel, de werking en ontwikkeling van het boa-bestel in de praktijk en de knelpunten die zich daarbij zoal voordoen. Op basis hiervan hebben wij ons voorbereid op de vraaggesprekken. De gesprekken werden gevoerd aan de hand van een van te voren toegezonden gesprekspuntenlijst (zie bijlage).

Casestudies

Vervolgens hebben wij de werking van het boa-bestel in de praktijk onderzocht. Wij selecteerden daartoe in elk domein één of twee organisaties. In domein 1: Openbare ruimte, 2: Milieu en 4: Openbaar Vervoer hebben wij twee organisaties geselecteerd, omdat in die domeinen relatief veel boa's werkzaam zijn.

Allereerst is er per deelnemende organisatie een kennismakingsgesprek gevoerd met een contactpersoon namens die organisatie, waarin wij het doel en de opzet van het onderzoek hebben toegelicht. In overleg met die contactpersoon hebben wij kandidaten geselecteerd voor de vraaggesprekken: strategisch en operationeel leidinggevenden en boa's. Vervolgens heeft die contactpersoon ons, voor zover beschikbaar, inzage gegeven in relevante beleidsstukken (veiligheidsprogramma, samenwerkingsafspraken met ketenpartners of toezichthouders, opleidingsprogramma's, aantallen p-v's, enzovoorts).

Per organisatie spraken wij met leidinggevenden, boa's en de toezichthouders (politie en OM). De vraaggesprekken vonden plaats op locatie bij de werkgever. Er zijn in totaal met 64 respondenten vraaggesprekken gevoerd (zie bijlage 1), voor het merendeel op individuele basis, een enkele keer met twee personen. De gesprekken duurden ruim een uur en werden gevoerd aan de hand van een van te voren toegezonden gesprekspuntenlijst (zie bijlage 2). Bij Stadsbeheer Rotterdam en de RET hebben wij tevens enkele *briefings* (3x) en een *debriefing* (1x) bijgewoond.

In het onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de organisaties (11) die in het onderzoek zijn betrokken.

Domein	Werkgever	Toezichthouder
1. Openbare Ruimte	1. Gemeente Rotterdam (Stadsbeheer)	Nationale Politie, regionale eenheid Rotterdam Parket Rotterdam
	2. Gemeente Nieuwegein (Stadstoezicht)	Nationale Politie, regionale eenheid Midden Nederland. Parket Midden Nederland
2. Milieu, welzijn en infrastructuur	3. DCMR, milieudienst Rijnmond 4. Natuurmonumenten 5. Gelders Landschap 6. Kroondomein Het Loo	Nationale Politie, regionale eenheid Rotterdam Functioneel Parket Functioneel Parket
3. Onderwijs	7. Gemeente Rotterdam (Jeugd)	Nationale Politie, regionale eenheid Rotterdam Parket Rotterdam
4. Openbaar vervoer	8. NS (NS Reizigers)	Nationale Politie, landelijke eenheid.Landelijk Parket, team verkeer
	9. RET	Nationale Politie, regionale eenheid Rotterdam Parket Rotterdam
5. Werk, inkomen en zorg	10. Gemeente Rotterdam (Sociale Zaken en Werkgelegenheid)	Nationale Politie, regionale eenheid Rotterdam Parket Rotterdam
6. Generieke opsporing	11. Nationale Politie, regionale eenheid Rotterdam (Intake & Service en Recherche)	Nationale Politie, regionale eenheid Rotterdam Parket Rotterdam

Beroeps- en belangenorganisaties en experts

Tot slot hebben wij over de meer strategische aspecten van het boa-bestel vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de beroepsvereniging van boa's (Beboa), met de brancheorganisatie publieke veiligheid (BOPV), met de Nederlandse Veiligheidsbranche, de VNG en de Exameninstelling Toezicht en Handhaving (ExTH) en het Ecabo, de brancheorganisatie voor de leerplicht (Ingrado), de belangenvereniging voor natuurtoezichthouders (KNVvV), de opleidingscommissie milieu[18] en het boa-platform van het Openbaar Ministerie, een expert bestuurlijke handhaving van de gemeente Amsterdam en een politiewetenschapper. Er vonden in totaal met 12 personen vraaggesprekken

18 De opleidingscommissie milieu bepaalt de opleidings- en exameneisen voor de milieuboa in domein 2. De commissie staat onder leiding van de hoofdofficier van het Functioneel Parket, zijnde de algemeen toezichthouder voor domein 2.

plaats, evenals een groepsgesprek met de opleidingscommissie milieu. De gesprekken duurden ruim een uur en werden gevoerd aan de hand van een van te voren toegezonden gesprekspuntenlijst. De gesprekken verliepen in een goede sfeer en zijn direct na afloop uitgewerkt.

Beoordeling bevindingen

Dit onderzoek is geen beleidsevaluatie in de klassieke zin van het woord, waarbij het proces en de (neven)effecten worden geëvalueerd aan de hand van een nulmeting en vervolgmetingen. Het betreft veeleer een momentopname van de wijze waarop het boa-bestel zich sinds de herziening in 2010 heeft ontwikkeld. Om de bevindingen te duiden en te beoordelen worden deze afgezet tegen de oorspronkelijke doelen die werden beoogd met de stelselwijziging (vgl. par. 3.3). Het onderzoek betreft dus de stand van het boa-bestel anno 2013.

Reikwijdte onderzoek

Binnen het boa-bestel zijn veel en verschillende opsporingsambtenaren werkzaam voor veel en verschillende werkgevers (circa 26.000 boa's voor circa 850 werkgevers). Gelet op het doel van het onderzoek, een onderzoek van het functioneren van het boa-bestel, hebben wij gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksaanpak, bestaande uit documentstudie en vraaggesprekken. Gelet op de aard en omvang van het boa-bestel evenals de voor het onderzoek beschikbare tijd en budget, hebben wij een selectie moeten maken van de binnen de domeinen werkzame organisaties en opsporingsambtenaren (werkgevers, werknemers en toezichthouders). Voor de omvangrijke domeinen 1, 2 en 4 werden meerdere werkgevers geselecteerd, waaronder enerzijds landelijke, grootstedelijke en anderzijds regionale, kleinere werkgevers. Ook hebben wij publieke en private werkgevers geselecteerd. Binnen domein 2: milieu werden zogenoemde grijze en groene boa's geselecteerd, in publieke en private dienst. Binnen domein 6: overig, hebben wij slechts enkele politiefunctionarissen geselecteerd. Binnen dit domein zijn weliswaar de meeste boa's werkzaam, maar dat zijn grotendeels politiefunctionarissen die bovendien sterk zijn ingebed in de reguliere politieorganisatie, waardoor het niet nodig leek meer respondenten te selecteren.[19] Tot slot speelden bij de selectie van de werkgevers ook praktische overwegingen van beschikbaarheid een rol.

Dit brengt met zich mee dat wij per domein een impressie geven van de stand van zaken voor de betrokken organisaties. De bevindingen kunnen daarom niet zonder meer worden gegeneraliseerd. Wij hebben het beeld dat naar voren komt uit de vraaggesprekken getoetst en veralgemeniseerd door vraaggesprekken (13) te voeren met experts, beroeps- en belangenorganisaties

19 Bovendien zijn er concrete plannen de boa's bij de politie algemene opsporingsbevoegdheid toe te kennen.

en het beeld af te zetten tegen eerdere bevindingen uit de literatuur. Voor een gedetailleerder beeld zou vervolgonderzoek moeten worden gedaan, bij voorkeur per domein. In vervolgonderzoek zou ook nadrukkelijker kunnen worden ingegaan op het burgerperspectief en het effect op de veiligheid en leefbaarheid, thema’s waaraan wij in het bestek van dit onderzoek niet zijn toegekomen.

3 Het wettelijk- en beleidskader

In dit hoofdstuk schetsen wij het wettelijk en beleidskader waarbinnen boa's moeten functioneren.

3.1 Het wettelijk kader

De wet

De wettelijk grondslag voor het functioneren van de boa wordt in de eerste en belangrijkste plaats gevormd door artikel 142 Wetboek van Strafvordering. Dit artikel, dat in 1993 bij invoering van de toenmalige Politiewet 1993 werd aangepast, verving de diverse zelfstandige wettelijke regelingen inzake de boa en vormt sindsdien de wettelijke grondslag waarop het huidige boa beleid is gestoeld.[20] Artikel 142 WvSv luidt:

1. Met de opsporing van strafbare feiten zijn als buitengewoon opsporingsambtenaar belast:
   a. De personen aan wie door Onze Minister van Veiligheid en Justitie, onderscheidenlijk het College van procureurs-generaal een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend.
   b. De meerderjarige personen, behorend tot door Onze Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen categorieën of eenheden.
   c. De personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, met uitzondering van de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten als bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, of die bij verordeningen zijn belast met het toezicht op de naleving daarvan, een en ander voor zover het die feiten betreft en de personen zijn beëdigd.

20 De geschiedenis van art. 142 WvSv gaat terug tot het Ontwerp Wetboek van Strafvordering van 1828. Art 1 van het Ontwerp (art. 11 van het latere wetboek) bevatte een opsomming van de opsporingsambtenaren. D.V.A. Brouwer en P.H.S. van Rest, 'Van bijzonder naar buitengewoon; vragen rond het nieuwe artikel 142 Sv', *Delikt en Delinkwent* 26 (1996), afl. 4, p. 327-349 en R. Roodzant, A.H.C. van Oosterhout, H.F.M. Bouwmeister, 'Buitengewoon opsporingsambtenaar in wording', *Algemeen Politieblad,* nummer 23, 26 november 1994, p. 12-14.

2. De opsporingsbevoegdheid strekt zich uit tot de in de akte of aanwijzing aangeduide strafbare feiten; de akte of aanwijzing kan bepalen dat de opsporingsbevoegdheid alle strafbare feiten omvat.
3. Onze Minister van Veiligheid en Justitie kan bepalen dat voor door hem aan te wijzen categorieën of eenheden van de in het eerste lid, onder c, genoemde buitengewone opsporingsambtenaren, de opsporingsbevoegdheid zich mede uitstrekt over andere strafbare feiten; het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.
4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gegeven omtrent de verlening van de akte en het doen van de aanwijzing, het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt, de beëdiging en de instructie van de buitengewoon opsporingsambtenaren, het toezicht waaraan zij zijn onderworpen en de wijze waarop Onze Minister van Veiligheid en Justitie de opsporingsbevoegdheid van afzonderlijke personen kan beëindigen. Voorts kunnen regels worden gegeven over de eisen van bekwaamheid en betrouwbaarheid waaraan zij moeten voldoen.
5. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid, onder b, of derde lid, wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Daarnaast vormen artikel 17 lid 1, sub 2 Wet op de Economische Delicten en artikel 3 (hoofdstuk 2, afdeling 1) van de Invoeringswet Politiewet 1993 de basis van het functioneren van de boa.[21] Ten aanzien van artikel 17 WED is door de toenmalige minister van Justitie in mei 2007 verklaard dat dit artikel/deze wettelijke grondslag geïntegreerd kan worden in artikel 141 en 142 WvSv.[22]

Het Besluit

Op grond van bovengenoemde wettelijke bepalingen heeft de functie van boa nadere invulling gekregen door het daarop gebaseerde Besluit buitengewoon

21 De recente invoering van de Wet van 12 juli 2012, *Stb*. 2012, 317 (Politiewet 2012) en de Wet van 12 juli 2012 tot invoering van de Politiewet 2012 en aanpassing van overige wetten aan die wet, *Stb*. 2012, 316 (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012), inwerking getreden op 1 januari 2013 (zie het Besluit van 12 juli 2012, *Stb*. 2012, 317) heeft in de wettelijke grondslag van het functioneren van de boa in beginsel geen verandering teweeg gebracht, anders dan dat de grondslag van de betreffende algemeen verbindende voorschriften voorheen gebaseerd op de Politiewet 1993, door de Wet invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012 zijn geconverteerd naar de Politie 2012 (vgl. art. 7).

22 Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 90, p. 5. Deze reactie volgde op dezelfde constatering gedaan in het WODC-rapport van E. Gritter, G. Knigge en N.J.M. Kwakman, *De WED op de helling*. WODC Onderzoek en Beleid, nr. 234, 2005. Zie voor de uiteenzetting van de verhouding tussen art. 142 WvSv en art. 17 WED en de daaruit getrokken conclusie tot integratie van beide artikelen, p. 82-91 van het genoemde rapport. Vgl. art. 3 BBO, waar nadrukkelijk naar art. 142 WvSv als rechtsgrond voor de verleende bevoegdheidsuitoefening wordt verwezen.

opsporingsambtenaar (BBO).[23] In dit besluit zijn onder andere bepalingen opgenomen over de titel van de boa, dat wil zeggen de verleende rechtsgrond van de opsporingsbevoegdheid en de wijze waarop deze kan worden verkregen, de eisen aan de bekwaamheid en betrouwbaarheid van de boa, de beëdiging, enkele bepalingen inzake een instructie voor handelen, bepalingen over het algemeen toezicht en direct toezicht op de boa.

Opsporingsbevoegdheid

Op grond van art. 2 BBO is de buitengewoon opsporingsambtenaar die beschikt over: a) een titel van opsporingsbevoegdheid, b) de bekwaamheid en betrouwbaarheid voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden en c) een akte van beëdiging, bevoegd om op het grondgebied, vermeld in die akte, de opsporingsbevoegdheden uit te oefenen ter zake van de feiten die in die akte zijn vermeld en daarvan ambtsedig proces-verbaal op te maken als bedoeld in art. 152 WvSv. Wat betreft de titel wordt in art. 3 BBO verwezen naar de rechtsgrond van de opsporingsbevoegdheid opgenomen in art. 142 eerste dan wel derde lid WvSv. Dat de drie, in art. 2 BBO genoemde onderdelen, in de praktijk ten grondslag dienen te liggen aan een rechtmatige uitoefening van opsporingsbevoegdheden door buitengewone opsporingsambtenaren, blijkt uit de uitspraak van de Hoge Raad van 5 april 2011, *LJN* BO6693, inzake de opsporingsbevoegdheden van verkeersassistenten.[24]

Het noodzaakcriterium

Zo bepaalt art. 4 BBO dat ‘een akte van opsporingsbevoegdheid wordt verleend, een aanwijzing wordt gedaan, dan wel een aanvullende opsporingsbevoegdheid wordt toegekend, indien die opsporingsbevoegdheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie van de desbetreffende persoon of de dienst waarbij hij werkzaam is, en een beroep op de politie voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden bezwaarlijk, niet mogelijk of niet wenselijk is’. Hieruit volgt het zogenoemde ‘noodzakelijkheidcriterium’ dat de grondslag vormt voor de verlening van de opsporingsbevoegdheid voor de boa. De toezichthouder (zie hierna) brengt hierover advies uit aan de dienst Justis van het ministerie van Veiligheid en Justitie in het kader van de verlening of verlenging van de opsporingsbevoegdheid. De eveneens vereiste vakbekwaamheid wordt getoetst op basis van de voorgeschreven examens en blijkt uit het behaalde diploma.

Het toezicht

Het toezicht op de boa verloopt trapsgewijs. In eerste instantie wordt door de minister van Veiligheid en Justitie toezicht uitgeoefend op de boa voor wat

---

23 Besluit van 11 november 1994, *Stb.* 1994, 825, laatst gewijzigd bij Besluit van 30 november 2012, *Stb.* 2012, 615.

24 Vgl. Gerechtshof Amsterdam 27 februari 2009, *LJN* BH7401.

betreft diens titel van opsporingsbevoegdheid en diens bekwaamheid en betrouwbaarheid voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden. Dit wordt uitgevoerd door de dienst Justis, bij de (vijfjaarlijkse) verlenging van de opsporingsbevoegdheid.

De algemeen toezichthouder is de hoofdofficier van Justitie van de arrondissementsparketten, het Functioneel Parket en het Landelijk Parket. Hij ziet er volgens art. 38 BBO op toe dat de buitengewoon opsporingsambtenaar zijn taak bij de opsporing naar behoren vervult en de opsporingsbevoegdheden alsmede de politiebevoegdheden op juiste wijze uitoefent. Hij ziet eveneens toe op een goede samenwerking met de politie.

De direct toezichthouder is volgens art. 36 BBO de korpschef (nu politiechef), het hoofd van een onder de centrale overheid ressorterende landelijke dienst of de commandant van de Koninklijke marechaussee. Op grond van art. 39 BBO ziet de direct toezichthouder toe op de naleving door de boa van de instructies, zoals opgenomen in het BBO, oefent het dagelijks toezicht uit op de juiste uitoefening van bevoegdheden en een goede samenwerking met de politie, ziet toe dat de werkgever zorg draagt voor het onderricht aan de buitengewoon opsporingsambtenaar en verstrekt de toezichthouder de gewenste inlichtingen en doet ook ongevraagd mededeling van hetgeen voor het uitoefenen van het toezicht van belang kan zijn.

De toezichthouder speelt tevens een rol bij de klachtafhandeling over boa's. Hij ontvangt van de werkgever een afschrift van de klacht. De toezichthouder ontvangt eveneens meldingen van geweldgebruik door de boa.

Het BBO vormt op zijn beurt, met name in samenhang met de art. 142 WvSv en art. 17 WED, weer de grondslag voor omvangrijke gedelegeerde regelgeving (in totaal 212 regelingen) waarin onder andere nader is aangegeven waar de specifiek aangestelde boa's werkzaam zijn (bijv. het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaren dienst Stadstoezicht, gemeente Rotterdam 2010 of het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Openbare Ruimte, gemeente Nieuwegein 2010) en de voor de boa's geldende examenreglementen (bijv. Examenreglement voortgezette opleidingen BOA milieu, welzijn en infrastructuur).

De werkgevers

Werkgevers van boa's zijn doorgaans publiekrechtelijke rechtspersonen (de Staat, gedecentraliseerde overheden), maar kunnen ook privaatrechtelijke rechtspersonen zijn. Die dienen dan wel te voldoen aan criteria opgesteld in de hierna te noemen circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar, waarbij bij de betreffende rechtspersoon – een specifieke uitzondering daargelaten – sprake dient te zijn van publiekrechtelijke doelstelling, invulling en controle. In besluiten als het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaren dienst Stadstoezicht, gemeente Rotterdam 2010 en het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Openbare Ruimte, gemeente Nieuwegein 2010 wordt specifiek

aangegeven welke personen bij de betreffende werkgever zijn aangewezen als boa, ten aanzien van welke strafbare feiten in welk domein de boa's bevoegd zijn tot opsporing, hoeveel boa's in totaal bij de betreffende werkgever beëdigd kunnen worden, eventueel welke specifieke bevoegdheden toegekend (incl. dwang-/geweldsmiddelen), wie als toezichthouder functioneert en de jaarlijkse verslagleggingsplicht vastgelegd.

Dit betekent concreet dat per besluit wordt bepaald hoeveel boa's maximaal voor de betreffende werkgever mogen worden beëdigd en, onder verwijzing naar de in de hierna te noemen circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar weergegeven (werk)domeinen, voor welke strafbare feiten de boa bevoegd is tot opsporing. Ook kan in de betreffende besluiten, indien de noodzaak daartoe bestaat en er wordt voldaan aan de criteria zoals opgenomen in de hierna te noemen circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar, ook specifieke geweldsmiddelen worden toegekend. Zo bepaalt art. 6 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaren dienst Stadstoezicht, gemeente Rotterdam 2010 dat de buitengewoon opsporingsambtenaar de in artikel 7, eerste en derde lid, van de Politiewet 2012 omschreven (gewelds)bevoegdheden kan uitoefenen en daarbij gebruik kan maken van handboeien.

3.2 *Het beleidskader*

De circulaire

Het beleidskader wordt gevormd door de circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar.[25] In deze circulaire wordt nader invulling gegeven aan wat de boa is en wat de belangrijkste pijlers van het boa beleid inhouden, wordt beschreven op welke wijze het boa-bestel en boa beleid zullen bijdragen aan de professionalisering van de boa, wordt de domeinlijst van de boa's weergegeven en het overgangsbeleid ten aanzien van de boa akten uiteengezet.

Zo wordt in de circulaire nadere uitleg gegeven ten aanzien van de eisen die worden gesteld aan boa's om te voldoen aan het noodzaakcriterium (in algemene zin en ten behoeve van het aanwenden van geweldsmiddelen), de betrouwbaarheid en de bekwaamheid. Ook wordt het toezicht op de boa's geregeld. Verder wordt een uiteenzetting gegeven van de zes verschillende domeinen, zoals deze in 2011 zijn doorgevoerd in het gehele boa-bestel. Met deze indeling in domeinen wordt een transparanter, efficiënter en gebruiksvriendelijker boa-bestel beoogd. Daarnaast is de doelstelling de professionalisering van de boa te vergroten door enerzijds een toename van het opleidingsniveau door het invoeren van aanvullende opleidingen en anderzijds door

25 Circulaire van 10 januari 2011, *Stcrt* 2011, 926, laatst gewijzigd bij *Stcrt* 2012, 21333.

vergroting van het (direct) toezicht op de boa's. Tot slot worden in de bijlagen bij de circulaire onder andere de domeinen in specifieke termen en de bijbehorende taken en competenties beschreven, de politiebevoegdheden en geweldsmiddelen weergegeven en de wijze van klachtafhandeling.

In aanvulling hierop komt uit de vraaggesprekken met de beleidsmakers naar voren dat de herziening was bedoeld als antwoord op een sterk versnipperd stelsel, waarop men de greep dreigde te verliezen. De indeling in domeinen met bijbehorende taken, waarvoor de keuze ook op pragmatische gronden is gemaakt, moest de mogelijkheid bieden om per domein specifieke bevoegdheden (en geweldmiddelen) toe te kennen en opleidingseisen te stellen. Hierdoor en door (de latere) verhoging van de opleidingseisen werd de basis gelegd voor de gewenste professionalisering van de boa en een verhoging van de kwaliteit van de processen-verbaal. Met name bij het Openbaar Ministerie bestond daarover onvrede. Daarnaast werd het toezicht aangescherpt om de gewenste professionalisering en kwaliteitsverbetering te borgen.

Ten slotte kan melding worden gemaakt van de circulaire Bekwaamheid Buitengewoon Opsporingsambtenaar, welke specifiek is bedoeld om de kaders te geven ten aanzien van de aanvullende kwaliteitseisen die aan boa's met het oog op de verhoging van de professionalisering in de diverse domeinen worden gesteld.[26]

Ontwikkeling boa-bestel

Het boa-bestel maakt de laatste jaren een sterke inhoudelijke ontwikkeling door. De oorzaak daarvan ligt in het bijzonder bij de invoering van de strafbeschikking.[27] De strafbeschikking, als buitengerechtelijke sanctiemodaliteit in het Wetboek van Strafvordering opgenomen op grond van de Wet OM-afdoening (Stb. 2006, 330 en inwtr. fasegewijs per 1 februari 2008) kan door boa's worden toegepast op grond van art. 257b en 257ba WvSv.[28] De boa vergaart in de praktijk dan gegevens en legt deze vast ten behoeve van het proces-verbaal of de bestuurlijke strafbeschikking. Het proces-verbaal heeft de vorm van een zogenaamd verkort proces-verbaal/miniproces-verbaal (combibon). Op basis hiervan wordt – via het CJIB – een strafbeschikking uitgevaardigd. De uiteindelijk uitgevaardigde strafbeschikking, die door de boa wordt aangekondigd, bestaat uit een boete voor in de regel eenvoudige (feitgecodeerde) delicten. Dit kunnen verschillende delicten betreffen,

---

26 Circulaire Bekwaamheid Buitengewoon Opsporingsambtenaar, 31 december 2012, *Stcrt*. 2012, nr. 26957.

27 Zie A.R. Hartmann, De strafbeschikking: naar nieuwe grenzen van buitengerechtelijke afdoening binnen het strafrecht, *Tijdschrift voor Sanctierecht en Compliance*, 2012, nr. 2, p. 58-64.

28 Daarnaast bestaat de specifieke bevoegdheid tot het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking op grond van de fiscale en douanewetgeving op grond van art. 76 AWR en 10:15 ADW.

afhankelijk van het domein waarin de betrokken boa werkzaam is. In het oog springend zijn uiteraard de bestuurlijke strafbeschikkingen in het kader van Domein I (Openbare ruimte): de bestuurlijke strafbeschikking overlast (BSBO).[29]

Recent is de bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBM) ingevoerd. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid van het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking voor keurfeiten (feiten opgenomen in de Waterschapskeuren). De beleidsregels met betrekking tot deze strafbeschikkingen zijn neergelegd in de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten (art. 257ba, tweede lid WvSv).[30] Bij deze richtlijn zijn twee bijlagen opgenomen waarop respectievelijk de milieufeiten en de keurfeiten staan vermeld waarvoor een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd. Ook in dit geval is de grondslag voor een bestuurlijke strafbeschikking een proces-verbaal in de vorm van een combibon van een opsporingsambtenaar die bevoegd is tot de opsporing van de feiten genoemd in de milieufeitenlijst of de keurfeitenlijst. Daarbij moet de opsporingsambtenaar bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zijn aangemeld door een bevoegd gezag als een persoon die processen-verbaal ten behoeve van het uitvaardigen van bestuurlijke strafbeschikkingen voor milieufeiten en/of keurfeiten kan opmaken. Voor aanmelding bij het CJIB komen allereerst in aanmerking buitengewoon opsporingsambtenaren behorend tot domein 2 of domein 6 (Douane) van de Circulaire Buitengewoon opsporingsambtenaar, die in dienst zijn van of werkzaam zijn voor de organisatie van een bevoegd gezag.[31] Zij zijn op grond van hun akte van opsporing bevoegd tot de opsporing van alle feiten van de milieufeitenlijst en van alle feiten van de keurfeitenlijst.

3.3 Doelstelling herziening boa-bestel

Uit bovenstaande analyse kan de volgende doelstelling worden afgeleid die werd beoogd met de herziening van het boa-bestel.

De herziening moet een transparant, efficiënt en gebruiksvriendelijk boa-bestel opleveren, op basis waarvan de professionaliteit van de boa kan worden verhoogd en de kwaliteit van de opsporing kan worden verbeterd. Dat wil zeggen een boa die rechtmatig optreedt, gezag uitstraalt, wiens optreden als rechtvaardig wordt ervaren en wiens processen-verbaal voldoen aan de eisen die het Openbaar Ministerie (dan wel het CJIB) daaraan stelt.

29 Zie hierover S. Flight, A.R. Hartmann en O. Nauta, *De bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete overlast. Evaluatie na drie jaar*, onderzoeksrapport WODC/DSP-groep, Amsterdam 2012.

30 Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten (art. 257ba, tweede lid, Sv), van 27 april 2012, *Stcrt* 2012 nr. 8342.

31 Zie de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten, par. 2.1 en 3.1.

Verwey-
Jonker
Instituut

4 *Het boa-bestel: stand van zaken*

In dit hoofdstuk geven wij, na een beknopt overzicht van de omvang van het boa-bestel, de huidige stand van zaken weer van het boa-bestel. Wij schetsen een beeld per onderzochte werkgever, verdeeld over de 6 domeinen. Dit zijn respectievelijk: 4.2) de afdeling Toezicht en Handhaving van Stadsbeheer Rotterdam, 4.3) de afdeling Toezicht, Veiligheid & Leefbaarheid van de gemeente Nieuwegein, 4.4) de 'groene' boa's, 4.5) DCMR/Milieudienst Rijnmond, 4.6) team Leerplicht Rotterdam Noord, 4.7) de Nederlandse Spoorwegen, 4.8) de RET, 4.9) het cluster Werk en Inkomen gemeente Rotterdam, en ten slotte, 4.10) de regionale eenheid van de politie Rotterdam. Per werkgever wordt ingegaan op de taken en bevoegdheden, het beleid met betrekking tot de inzet van boa's, de aansturing van de regie over de inzet van de boa's, de samenwerking met de politie, de opleiding en training en de kwaliteitszorg. Vervolgens geven wij het beeld van de toezichthouders weer.

4.1 *Omvang boa-bestel*

Ter oriëntatie schetsen wij een kwantitatief beeld van de omvang van het boa-bestel. Op basis van een opgave van het ministerie van Veiligheid en Justitie is er aan 25.896 functionarissen buitengewone opsporingsbevoegdheid verleend.[32] Dit als volgt verdeeld over de domeinen.

Domein 1: Openbare ruimte	3.561
Domein 2: Milieu, welzijn en infra	3.367
Domein 3: Onderwijs	848
Domein 4: Openbaar vervoer	4.499
Domein 5: Werk, inkomen en zorg	893
Domein 6: Generieke opsporing	12.728

Van de boa's in domein 4 zijn er circa 3.500 in dienst van de NS en van de boa's in domein 6 zijn er circa 8.000 in dienst van de politie. Ter vergelijking,

32 Opgave ministerie van V&J, directie Rechtsbestel, januari 2013.

de operationele sterkte van de politie bedroeg op 31 december 2012 51.552 fte.[33]

Het aantal boa's heeft zich over de loop der jaren als volgt ontwikkeld.

2001	22.210
2005	23.992
2011	24.753
2012	25.064
2013	25.896

4.2 Afdeling Toezicht en Handhaving van Stadsbeheer Rotterdam

Taken en bevoegdheden

In Rotterdam beschikken 400 medewerkers van de afdeling Toezicht en Handhaving van het cluster Stadsbeheer (Domein 1) over buitengewone opsporingsbevoegdheid.[34] Zij treden hoofdzakelijk op tegen 'kleine ergernissen' en parkeerovertredingen. Deze boa's kunnen naar eigen zeggen goed uit de voeten met de hun toegekende bevoegdheden en geweldmiddelen. Of zoals een respondent zegt: '*Je mond is toch je grootste wapen*'. De boa's in Rotterdam beschikken over wat zij noemen transportboeien.

Een enkele Rotterdamse boa klaagt er over niet te kunnen beschikken over de bevoegdheid om op te treden tegen het voorhanden hebben en nuttigen van alcoholhoudende dranken in de openbare ruimte, bijvoorbeeld in een recreatiegebied. Zij moeten dan een beroep doen op de politie. Zij vinden dat dit in zo'n geval afbreuk doet aan hun gezag bij de burger. Dit speelt vooral als zij in die gebieden worden ingezet in het kader van speciale handhavingsacties. Een ander voorbeeld dat in dit verband wordt genoemd is het niet kunnen optreden tegen het negeren van een rood stoplicht door voetgangers of fietsers. In het verlengde hiervan klaagt een enkele boa er over niet te kunnen beschikken over een wapenstok of *pepperspray*, bijvoorbeeld bij het toezicht houden op evenementen.

Beleid met betrekking tot de inzet van boa's

In overleg met de gemeente (directie Veiligheid) en de algemeen en direct toezichthouder zijn de bevoegdheden van de boa's in de gemeente Rotterdam nader ingeperkt. In de ogen van de toezichthouders was de kwaliteit van de

33 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Jaarverslag Politie 2012.

34 Zij deden in 2012 955 zaken strafrechtelijk (BSB) af, 74.881 administratiefrechtelijk (WAHV) en 174.478 fiscaal (naheffing fout parkeren).

boa's nog niet toereikend voor het toekennen van alle bevoegdheden uit de zogenoemde domeinlijst, in het bijzonder de typische openbare ordebevoegdheden uit de APV. Dit hangt samen met hun achtergrond en opleidingsniveau, kennis, sociale vaardigheden en professionele houding. Bovendien zag de Rotterdamse politie ook voor zichzelf een belangrijke taak in het handhaven van de openbare orde en veiligheid in de wijken. De leidinggevenden binnen Stadsbeheer onderschrijven deze keuze en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen, hoewel zij inmiddels wel vooruitgang zien.

Het zwaartepunt in de huidige inzet ligt dan ook op het handhaven van de lokale veiligheid en leefbaarheid, dat wil zeggen de kleine ergernissen (huisvuil, grofvuil, zwerfvuil, loslopende honden, hondenpoep, wildplassen, bekladding) en parkeerovertredingen.[35] Hoewel de boa's ook werkzaam zijn in het centrum, ligt het zwaartepunt op handhaving in de wijken. Het is de bedoeling dit op termijn stapsgewijs uit te breiden, indien daartoe de noodzaak blijkt en de boa's voldoende zijn opgeleid en getraind. Zo is inmiddels voor een kleine groep boa's dat werkzaam is als straatcoach het bevoegdhedenpakket uitgebreid.

Mede naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer Rotterdam in 2012, is het streven om de boa's gericht in de Rotterdamse wijken in te zetten, om wijkgebonden leefbaarheidsproblemen (de 'alledaagse ergernissen') aan te pakken.[36] De politie onderschrijft dit streefbeeld: *'De politie is er voor de veiligheid in de wijken, de boa voor de leefbaarheid, schoon en heel'*, aldus een respondent. Politie en boa kunnen zo complementair werken en waar nodig samenwerken. De visie op de inzet van de Rotterdamse boa's binnen domein 1 is neergelegd in het document Visie stadswachten uit 2012. Daarin is afgestapt van het oude concept van een 'brede handhaver' en een driedeling gemaakt in gebiedsgerichte handhaving door boa's, wijkbeheer (schoon en heel) en fiscale controle en naheffing (parkeren) door toezichthouders. Binnen het wijktoezicht en –handhaving zijn taakaccenten aangebracht voor onder meer markten, de pandenaanpak, milieu en andere accenten zoals drank- en horeca en straatcoaches (Gemeente Rotterdam, 2012a, p. 9-12).

Aansturing van de regie over de inzet van de boa's

De inzet van de Rotterdamse boa's wordt in overleg bepaald met de directie Veiligheid, de deelgemeenten en de politie. De directie Veiligheid en de deelgemeente stellen de beleidsmatige prioriteiten (op basis van jaarplannen en het driehoeksoverleg). Er bestaat een verdeelmodel voor de verdeling van de capaciteit over de deelgemeenten. Deelgemeenten die daarvoor de

---

35 Bijlage 4 bij de notitie Visie stadswachten. Rotterdam, 2012.

36 Zo oordeelde de Rotterdamse Rekenkamer dat de Rotterdamse stadswachten nog onvoldoende een bijdrage leverden aan de aanpak van kleine ergernissen en jongerenoverlast. Ook konden zij onvoldoende functioneren als ogen en oren in de wijk, als gevolg van hun flexibele inzet in verschillende wijken (2013, p. 13-14).

middelen ter beschikking stellen, kunnen een beroep doen op extra inzet van boa's binnen het gebied van de deelgemeente. De operationele prioriteiten worden bepaald in een (wijkbeheer)overleg met de politie en de deelgemeente. Daarnaast is er zo nodig overleg met de vakwethouders (bijv. milieu). De gemeenteraad keurt het jaarplan en het jaarverslag van Stadsbeheer goed. Verder is er periodiek overleg (1x 6 wkn) met de toezichthouders en de directeuren Veiligheid en Stadsbeheer over het beleid en de uitvoering, waaronder de kwaliteit van het optreden van de boa's.

Voorafgaand aan de dagelijkse inzet vindt een *briefing* plaats, waarin onder meer het actuele beeld van de veiligheid en leefbaarheid wordt geschetst en instructies worden gegeven. Daartoe wordt systematisch informatie verzameld en verwerkt. Eigen informatie, informatie van de politie, de deelgemeente en de stadsmarinier en ook klachten en wensen van burgers vormen daartoe de basis.[37] De dagelijkse inzet wordt in Rotterdam bepaald door de leidinggevenden (de 'voorman/vrouw') op basis van de beschikbare capaciteit. De leidinggevende houdt daarbij naar eigen zeggen ook rekening met kennis en ervaring van de betreffende boa. De dienst wordt afgesloten met een debriefing, waarin de boa's hun indrukken en ervaringen terugkoppelen. Daarnaast stellen medewerkers een dagrapportage of een verslag op dat wordt geanalyseerd ten behoeve van een terugkoppeling aan de deelgemeente of voor de planning van de verdere werkzaamheden.

De *(de)briefings* zouden volgens leidinggevenden en de politie nog wel beter kunnen, door nog meer instructies op maat te geven en beter terug te koppelen. Verder zou de inzet nog verder kunnen verbeteren door het bijhouden en benutten van een registratiesysteem (vgl. het bedrijfsprocessensysteem van de politie) waarin per locatie/persoon de reeds getroffen handhavingsmaatregelen zijn opgenomen, zodat consistent kan worden opgetreden.

De boa's in Rotterdam laten weten dat zij de algemene instructie hebben ontvangen om tien meetbare interventies per dag te plegen. Zij mogen dat zelf invullen, het is volgens hen geen probleem om die norm te halen.

Samenwerking met de politie

De uitgangspunten en afspraken over de samenwerking tussen Stadsbeheer en de politiekorps Rotterdam voor 2011-2015 zijn op 10 mei 2011 vastgesteld in het driehoeksoverleg. De samenwerking met de politie verloopt naar eigen zeggen over het algemeen goed, zij het dat die wisselt per wijkbureau. De samenwerking is de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd, in het bijzonder is de samenwerking gelijkwaardiger geworden. Er is dan ook veel geïnvesteerd

---

37 In een aantal woonwijken Rotterdam stellen de bewoners en veiligheidsprofessionals een top 3 van problemen samen, die als eerste worden aangepakt: Buurt Bestuurd. In de wijken waar deze aanpak wordt gevolgd, is dit ook van invloed op de inzet van de boa's. Verder vergadert de ambtelijke Stuurgroep Veilig in Rotterdamse woonwijken, ook die vergaderingen hebben invloed op de inzet van de boa's.

door Stadsbeheer in het aanhalen van de banden met de politie en het bijstellen van het imago van de boa's. *'We hebben de politie de ogen geopend',* aldus een respondent. Maar de samenwerking en informatie-uitwisseling kan volgens direct betrokkenen nog wel intensiever.

In het recente verleden zou de politie er niet voor hebben gevoeld om samen met de boa's op stap te gaan, aldus de boa's. De politie zou zich in die gevallen onvoldoende beschermd weten en (extra) moeten waken voor de veiligheid van de boa. Toentertijd zag de politie de boa nog niet voor vol aan. Aan de andere kant keek de gemiddelde boa ook erg op tegen de politie, die nu eenmaal over meer bevoegdheden en expertise beschikte. Het beeld is inmiddels sterk verbeterd, aldus de geïnterviewde boa's. De politie heeft ontdekt dat de Rotterdamse boa meer aankan dan zij verwachtten, onder meer door een verbeterde opleiding en training. *'Ze noemen ons nu collega's'*, aldus een respondent. Dit lag anders bij de wijkagent en de dagelijks leidinggevenden van de politie, die waren al veel eerder overtuigd van de toegevoegde waarde van de boa's en stimuleerden de samenwerking ook wel.

De samenwerking met de politie beperkt zich hoofdzakelijk tot afstemming over de inzet en een gemeenschappelijk optreden in het kader van bijzondere, geplande acties (bijv. rond de horeca). In het laatste geval vindt er ook een gemeenschappelijke *(de)briefing* plaats. Met de wijkagent is doorgaans wel sprake van een frequente en intensievere samenwerking.

Er is wel sprake van uitwisseling van informatie tussen de boa's in domein 1 en de politie in Rotterdam, maar die loopt vooral van Stadsbeheer naar de politie en niet andersom. Het beeld van de boa's is dat de politie terughoudender is in het delen van informatie.

Bij een aanhouding of in geval van nood kan de boa in Rotterdam rekenen op de politie. Doorgaans is de politie vlot ter plaatse en om de arrestant over te nemen of zo nodig assistentie te verlenen. In het verleden kwam het nog wel eens voor dat de politie intervenieerde en een door een boa gepleegde aanhouding ongedaan maakte en de verdachte wegstuurde.

Opleiding en training

De boa's in Rotterdam zijn over het algemeen te spreken over hun opleiding en training. Zij volgen een eenmalige opleiding basisbekwaamheid en een jaarlijkse vervolgopleiding die wordt aangeboden door de werkgever, waaronder vakkennis, bejegenings- en gespreksvaardigheden en de RTGB-cursus.[38] Die sluit volgens hen vrij goed aan bij hun dagelijkse werkzaamheden.

Niettemin melden enkele respondenten wel behoefte te hebben aan regelmatige opfriscursussen. In het bijzonder met realistische praktijkgevallen

38 Voor de basis- en de vervolgopleiding is een programma opgesteld en zijn leerteksten samengesteld: Basisopleiding Handhaver Stadstoezicht Rotterdam. Leertekst 2010-2011. Vervolgopleiding Handhaver Stadstoezicht Rotterdam. Leertekst 2012-2013. Er is een Bejegenings- en Deëscalatieprotocol, Versie 3, 18 maart 2009.

en acteurs. *'De opleiding is niet echt. Op straat is het toch heel anders',* aldus een respondent. Zij juichen de permanente her- en bijscholing dan ook toe. Aan de andere kant kost dat wel meer tijd en geld. Andere respondenten zien op tegen de veelheid en de complexiteit van de leer- en oefenstof. Het schrijven van een (aanhoudings)proces-verbaal vinden velen lastig, de kwaliteit daarvan blijft een punt van aandacht. In het bijzonder op het punt van het concreet verwoorden van de waargenomen overtreding (ook wel genoemd de 'redenen van wetenschap'). De leidinggevenden en de politie onderschrijven het belang van het veelvuldig trainen in het correct opmaken van een (aanhoudings)proces-verbaal.

Eerdergenoemde toezichthouders, de politie en leidinggevenden zijn kritischer over de opleiding en training. Wat hen betreft wordt intensiever getraind op praktijkvaardigheden (bejegening, gespreksvoering). '*Het boa-certificaat wil nog niet zeggen dat je kunt handhaven in de openbare ruimte*', aldus een respondent. In zoverre onderschrijven zij het kritische beeld dat de Rotterdamse Rekenkamer in 2012 over de Rotterdamse stadswachten schetste.[39] Zo maken de boa's in hun ogen soms onnodig en te formalistisch gebruik van hun bevoegdheden en zouden zij in hun optreden beter rekening moeten houden met de omstandigheden van het geval.

Kwaliteitszorg

De professionaliteit van de Rotterdamse boa's is naar eigen zeggen gegroeid. Zij voelen zich over het algemeen genomen zekerder door een betere opleiding en training en een beter uniform. Dit draagt volgens hen bij aan een gezagsvollere uitstraling. Zij merken dit aan de positievere reacties van de politie en burgers. Zo was hun imago bij politie en burger tot voor kort niet erg positief. Zij staan naar eigen zeggen nu steviger in hun schoenen, durven vaker op te treden in complexere situaties en gaan de confrontatie niet meer uit de weg. Zo stelt een respondent: '*De Rotterdammers weten nu beter wat wij wel en niet mogen en dat wij ook doorzetten als het nodig is*'. Wat hen betreft is er inmiddels het nodige verbeterd sinds het kritische rapport van de Rotterdamse Rekenkamer. Ook de leidinggevenden en de politie zien wel verbetering in het optreden van de boa's (bejegening en doorpakken, informatiegestuurde inzet op schoon, heel en veilig, kwaliteit p-v's), maar blijven het belang van opleiding en vaardighedentraining benadrukken.

De kwaliteit van de processen-verbaal van de boa's werkzaam in Rotterdam komt onder meer aan de orde in het kader van de opleiding en

---

39 De Rotterdamse Rekenkamer constateerde onder meer onvolkomenheden in het optreden van de Rotterdamse stadswachten, dat wil zeggen ongelijke behandeling in gelijke situaties, niet doorpakken in direct contact met burgers en onhandigheden in hun communicatie met overtreders, omdat zij onvoldoende zijn getraind op communicatieve vaardigheden en te weinig in hun werk worden begeleid. Ook beschikken volgens de Rekenkamer te weinig stadswachten over de benodigde communicatieve competenties om op te treden bij de aanpak van kleine ergernissen als jongerenoverlast en kleine ergernissen (2012, p. 13).

training. Leidinggevenden controleren de kwaliteit van de handgeschreven processen-verbaal van de boa's. De administratie controleert de miniprocessen-verbaal die zijn opgemaakt door de boa's, alvorens die worden doorgestuurd naar het CJIB. Processen-verbaal met foutjes (datum, NAW-gegevens, feitcode) worden regelmatig ter correctie teruggestuurd. Respondenten zouden graag ook beschikken over gegevens van het CJIB en het CVOM (verzetzaken) om de kwaliteit van de aangeleverde processen-verbaal verder te kunnen verbeteren.

Klachten worden afgehandeld door de teamleider en de betreffende medewerker, indien nodig worden disciplinaire maatregelen getroffen. Klachten over boa's worden sinds 2009 geregistreerd.[40]

4.3 Afdeling Toezicht, Veiligheid & Leefbaarheid van de gemeente Nieuwegein

Taken en bevoegdheden

In de gemeente Nieuwegein zijn bij de afdeling Toezicht, Veiligheid & Leefbaarheid (Domein 1) 18 boa's werkzaam die zijn belast met handhavingstaken in de onbebouwde omgeving.[41] De gemeente heeft de afdeling enkele jaren geleden versterkt en uitgebreid en de handhavingstaken in de openbare ruimte in die afdeling gebundeld, mede in verband met het gegeven dat de politie zich meer concentreert op zijn kerntaken en het optreden tegen de 'kleine ergernissen' aan de gemeente overlaat. De boa in Nieuwegein heeft dan ook een brede taakstelling: integrale handhaving van de leefbaarheid. Maar, zo stelt een respondent: '*Wij zijn geen gemeentepolitie, wij beperken ons tot de leefbaarhei*d'.

De boa's treden op tegen de zogenoemde kleine ergernissen, parkeeroverlast, fout parkeren en hangjongeren. Ook zij kunnen over het algemeen uit de voeten met het pakket aan bevoegdheden. Zij het dat een enkeling de bevoegdheid mist om te kunnen optreden tegen bedrijfsafval, waar ze al wel optreden tegen huisafval of tegen het negeren van rood licht. Als zo'n voorval zich voordoet, verwacht de burger immers van hen dat ze optreden. De boa's beschikken niet over geweldmiddelen. Er is bewust gekozen voor een laag profiel, '*Onze boa's moeten het hebben van hun communicatie*', aldus een respondent. Een enkele boa geeft aan die wel te missen, als zij bijvoorbeeld na een aanhouding moeten wachten op de politie (handboeien).

40 De kwaliteit van de registratie is volgens Stadsbeheer echter ontoereikend om op basis daarvan uitspraken te doen over de kwaliteit van het optreden van de boa's.

41 Zij deden in 2012 81 zaken strafrechtelijk (BSB) af, 2095 administratiefrechtelijk (WAHV) en 7.500 fiscaal (naheffing fout parkeren).

Beleid met betrekking tot de inzet van boa's

Het beleidskader voor de inzet van de boa's in Nieuwegein wordt gevormd door het gemeentelijke veiligheidsbeleid en het Beleidskader Handhaving Onbebouwde Omgeving.[42] De boa's in de gemeente Nieuwegein treden vooral op tegen de zogenoemde kleine ergernissen, parkeeroverlast, fout parkeren en hangjongeren, binnen het kader van het gemeentelijke veiligheidsbeleid. De boa's worden vooral ingezet in de woonwijken van de gemeente. Daar is bewust voor gekozen, omdat de burger dit van de gemeente zou vragen. '*Wij zijn het gezicht van de gemeente, wij lossen klachten op*', aldus een respondent.

Aansturing van de regie over de inzet van de boa's

De gemeente Nieuwegein stelt de prioriteiten voor de boa's, mede op basis van het veiligheidsoverleg met de ketenpartners. Sinds kort worden de boa's ingezet aan de hand van de uitkomst van wijkanalyses van de veiligheid en leefbaarheid. Klachten van inwoners spelen daarbij een grote rol. Daarnaast zijn de wijkagenten en de wijkmanager van de gemeente betrokken bij de operationele aansturing van de boa's, in het werkoverleg

De dagelijkse aansturing vindt plaats door de leidinggevenden en de senioren. Tijdens de *briefing* worden de taken verdeeld. Voor het overige zijn de boa's autonoom in hun optreden, zij laten zich sterk leiden door klachten van bewoners in de wijk. De politie speelt geen rol bij de dagelijkse aansturing. Er vindt geen *debriefing* plaats, wel schrijven de boa's na hun dienst een dagrapport.

Samenwerking met de politie

De gemeente Nieuwegein heeft actief de samenwerking gezocht met de politie, '*Anders werk je maar langs elkaar heen*', aldus een respondent. De boa's werken vooral nauw samen met de wijkagenten. Met de reguliere politie beperkt de samenwerking zich tot incidentele, bijzondere acties, zoals de preventie van auto- en woninginbraken in bepaalde wijken. In het kader van die acties vindt er ook een gemeenschappelijke *briefing* plaats. De ervaring met de politie is wisselend. De politie reageert over het algemeen welwillend als de boa's een beroep hen doen, bijvoorbeeld als zij aangifte willen doen of voor assistentie. Maar zij hebben niet altijd het gevoel dat de reguliere politie hen serieus neemt, zo is de politie niet genegen informatie te delen. '*Wij hebben nu eenmaal een imagoprobleem*', zo vertelt een respondent.

42 Nieuwegein voor iedereen. Collegeprogramma 2010-2014, Nieuwegein, 2010 en Netheid van de Stad. Beleidskader Handhaving Onbebouwde Omgeving, Nieuwegein 2008.

Opleiding en training

De boa's in de gemeente Nieuwegein hebben een opleiding basisbekwaamheid gevolgd.[43] Binnen de gemeente volgen zij aanvullende trainingen, bijvoorbeeld op het gebied van communicatieve vaardigheden en mentale weerbaarheid. De respondenten hebben wel behoefte aan extra kennis en vaardigheden; zij verwachten dan ook veel van de recent verplicht gestelde permanente her- en bijscholing. Zij vinden regelmatige bijscholing beter dan één keer per vijf jaar een examen. '*Dan moest je de rest bijleren in de praktijk en dat schoot er dan vaak bij in*'.

De gemeente heeft naar eigen zeggen geïnvesteerd in de kwaliteit van de afdeling, toen die werd uitgebreid. De boa's krijgen één dag per maand een cursus aangeboden (wetskennis en praktijk). De leidinggevenden achten de basisopleiding ontoereikend, voor een verdere professionalisering is de permanente her- en bijscholing beslist nodig. Daarmee kan de kwaliteit en professionaliteit van de boa's over de gehele linie worden verbeterd. Dit zou zelfs tot gevolg kunnen hebben dat medewerkers moeten afhaken, maar dat is onvermijdelijk, aldus respondenten.

Kwaliteitszorg

De boa's in Nieuwegein zijn zelf wel te spreken over hun professionele uitstraling. Zij hebben het gevoel dat zij serieus worden genomen door de bewoners. Er zouden zich volgens hen maar weinig incidenten voordoen. Een aanhouding omdat een verdachte niet wil meewerken is eerder uitzondering dan regel. Ook wordt er volgens hen weinig geklaagd, maar de klachten die er zijn hebben wel vaak betrekking op de bejegening. De boa's krijgen incidenteel hun proces-verbaal terug ter correctie, intern of van het CJIB. Dat zou wat hen betreft nog wel beter kunnen, om van te leren. Niettemin geven de respondenten aan de behoefte te hebben aan intensievere opleiding en training om zo hun optreden verder te verbeteren.

4.4 De 'groene' boa's

Taken en bevoegdheden

De zogenoemde 'groene' (milieu)boa's die werkzaam zijn binnen domein 2, zijn belast met het natuurtoezicht. Dat wil zeggen de zogenoemde 'groene' milieuregelgeving in het buitengebied. Hun takenpakket is veelomvattend, in de praktijk treden zij vooral op tegen overlast van recreanten: wandelen of fietsen buiten de aangegeven paden, loslopende honden of het dumpen van afval. *'Zie mij als de groene wijkagent',* zo schetst een respondent zichzelf. Een groot deel van hen is werkzaam bij een particuliere werkgever.

---

43 De meeste boa's in Nieuwegein hebben een vooropleiding op mbo-niveau gevolgd.

De groene boa's kunnen over het algemeen uit de voeten met hun pakket aan opsporingsbevoegdheden. Wel missen zij de bevoegdheid om op te treden tegen overtredingen van de Wet Wapens en Munitie en de Opiumwet. Zij kunnen nu niet optreden tegen stroperij, hennepkwekerijen of opslag van xtc in het buitengebied. Dit lijkt weliswaar een zaak voor de politie, maar volgens respondenten is er een nadrukkelijk verband met het milieu omdat er sprake kan zijn van natuurschade.

Zij beschikken over politiebevoegdheden en alle geweldsmiddelen, waaronder een dienstwapen. Die bevoegdheden zijn volgens hen niet overbodig, gelet op stroperij en de toenemende agressiviteit van recreanten. Bovendien werken ze vaak alleen in het buitengebied en als ze dan een beroep moeten doen op de politie kost dat vaak veel tijd. '*De politie is te ver weg*', aldus een respondent. Ze menen de geweldsmiddelen ook nodig te hebben om te kunnen samenwerken met de politie, die verwacht dat ze volledig zijn uitgerust om samen veilig te kunnen werken.

Beleid met betrekking tot de inzet van boa's

In 2008 is door het Landelijk Overleg Milieuhandhaving een visie ontwikkeld op de rol van de boa bij de milieuhandhaving. Daarin wordt gesignaleerd dat het toenmalige stelsel van milieuboa's en de professionaliteit van veel milieuboa's tekortschiet (LOM, 2008, p. 5). In de nota wordt een visie geformuleerd op de inzet van de milieuboa en worden maatregelen aangekondigd ter vergroting van de professionaliteit, waaronder een de introductie van een bijspijkercursus en permanente her- en bijscholing op maat. Ook het toezicht zou worden gecentraliseerd (p. 5-6). Een en ander heeft zijn weerslag gekregen in de circulaire van 2011.

Binnen Natuurmonumenten is het toezicht en de handhaving geprofessionaliseerd. Er is geïnvesteerd in kwaliteitszorg (zie hierna), opleiding en uitrusting. Al dragen de boa's overdag hun dienstwapen niet zichtbaar, want dat staat enigszins op gespannen voet met hun rol als gastheer. De boa's worden geacht minimaal dertig procent van hun tijd aan feitelijk toezicht te besteden. Een en ander is ingegeven door de toegenomen recreatiedruk.

Aansturing van de regie over de inzet van de boa's

De natuurbeschermingsorganisaties bepalen grotendeels zelf hun prioriteiten, op basis van hun eigen beleid en de praktijkervaringen van de boa's. De provincie voert weliswaar de bestuurlijke regie over de milieuhandhaving, maar daarvan gaat in de praktijk geen sterk sturende werking uit, aldus respondenten. Daarnaast bestaan er regionale lokale bestuurlijke samenwerkingsverbanden in het kader van de milieuhandhaving, waarin de natuurbeschermingsorganisaties participeren. De politie oefent in de praktijk geen invloed uit de prioriteitstelling en dagelijkse inzet.

Samenwerking met de politie

De samenwerking tussen de groene boa's en de politie vindt slechts sporadisch plaats, is de ervaring van de respondenten. De politie houdt zich voornamelijk bezig met de zwaardere milieuzaken, in regionaal verband. Volgens respondenten is er dan ook veel milieuexpertise bij de politie verdwenen, er is vaak alleen nog maar een milieucoördinator. De afstand tot de politie is letterlijk en figuurlijk groot. Respondenten hebben het gevoel dat zij daardoor moeilijker een beroep op de politie kunnen doen, bijvoorbeeld als klankbord voor opsporingstechnische zaken. De politie is niet onwelwillend, maar heeft de groene boa weinig te bieden, aldus de respondenten. Zij hebben het gevoel er alleen voor te staan. Zij hebben dan ook afspraken gemaakt met andere natuurbeschermingsorganisaties in de buurt om elkaar te assisteren.

Incidenteel treden de groene boa's wel gemeenschappelijk op, bijvoorbeeld tegen stroperij. Vaak gebeurt dit op initiatief van de groene boa's. Verder doet de meldkamer nog wel eens beroep op hen in het kader van de hulpverlening in het vrije veld.

Opleiding en training

De groene boa's hebben hun boa getuigschrift gehaald, een bijspijkercursus gevolgd en volgen regelmatig een RTGB-cursus (Regeling Training Geweldbevoegdheden Boa).[44] Vanaf begin dit jaar doen zij mee aan de permanente her- en bijscholing. De eerste ervaringen zijn wisselend. Zo is volgens hen het opleidingsprogramma nog erg algemeen en te weinig toegespitst op de praktijk van de boa in dienst bij een particuliere werkgever. Dat kan wat hen betreft nog wel beter, met het oog op de noodzakelijke professionalisering. De werkgevers zijn niet vrij een opleidingsinstituut te selecteren dat het beste aansluit bij hun vraag. Tegelijkertijd kost de opleiding veel tijd en geld voor de private werkgever, dat levert de nodige weerstand op.[45] Zo zouden kleine natuurbeschermingsorganisaties besluiten hun medewerkers niet meer te laten deelnemen aan het opleidingsprogramma, waardoor zij op termijn hun opsporingsbevoegdheid zullen verliezen.

Kwaliteitszorg

Volgens de geïnterviewde groene boa's zijn er beslist stappen ondernomen om de kwaliteit van de opsporing te verbeteren. Zo is er een bedrijfsprocessensysteem ontwikkeld voor de registratie van incidenten en overtredingen en dat kan dienen als hulpmiddel voor het opmaken van processen-verbaal. Daarnaast heeft een enkele organisatie een functionaris aangesteld om alle

44 De meeste groene boa's hebben een vooropleiding op mbo-niveau gevolgd.

45 Zo heeft de KNVvV in maart een brandbrief gestuurd naar de hoofdofficier van het FP dat de modules in het kader van de PHB nog onvoldoende aansluiten op de praktijk van de boa in dienst bij een private werkgever. De kosten van de opleiding zouden dan ook niet in verhouding staan met het rendement.

aangeleverde processen-verbaal te controleren. Aan de andere kant vinden de respondenten dat de kwaliteit van de milieuhandhaving nog onvoldoende is verbeterd. Zo is het opleidingsaanbod nog onvoldoende passend, kunnen zij zich niet (meer) optrekken aan de politie en krijgen zij te weinig feedback van het CJIB of van het Openbaar Ministerie op hun processen-verbaal.

Het contact met de direct toezichthouder is volgens respondenten wisselend. De ene toezichthouder laat niets van zich horen, de ander controleert op basis van het bedrijfsprocessensysteem van de groene boa's (het BRS) kritisch voor welke feiten een opsporingsbevoegdheid nodig is.

Veel werkgevers van groene boa's in de private sector vinden dat de kosten van de noodzakelijke professionalisering te eenzijdig op hen drukken. Zo moeten zij de opleidingskosten van hun boa's dragen, maar ook de uitrusting, het bonnenboekje en de aansluiting op het communicatiesysteem C 2000. Veel werkgevers dreigen hierdoor af te haken, waardoor de milieuhandhaving per saldo slechter af is. Een respondent: '*Onze heterdaadkracht neemt af'*. De werkgevers zouden hiervoor moeten worden gecompenseerd, zo geven respondenten aan.

4.5 DCMR/Milieudienst Rijnmond

Taken en bevoegdheden

Bij de DCMR/Milieudienst Rijnmond (Domein 2) zijn 10 boa's werkzaam.46 Zij zijn belast met de handhaving van de Wet Milieubeheer, in het bijzonder met bedrijfsgerelateerde milieuovertredingen in de regio, waaronder de zeehaven en de procesindustrie (het zgn. grijze milieuspoor).[47] Zij zijn tevens bevoegd om een bestuurlijke strafbeschikking milieu aan te kondigen. De DCMR is tevens een Regionale Uitvoeringsdienst voor de gemeente in de regio Rijnmond, voor de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Zij kunnen goed uit de voeten met hun pakket aan bevoegdheden. Zij beschikken niet over politiebevoegdheden en geweldmiddelen. Indien nodig, doen zij een beroep op de politie, maar dat komt zelden voor.

Beleid met betrekking tot de inzet van boa's

DCMR werkt sinds 2010 op basis van een met de provincie Zuid Holland en het Functioneel Parket overeengekomen sanctiestrategie om passend op overtredingen te kunnen reageren (DCMR, 2010). De reactie op een overtreding wordt kort gezegd bepaald door de ernst van de overtreding in relatie tot het gedrag

46 De categorale aanwijzing voorziet in 50 boa's. Het bestand aan boa's is gesaneerd in verband met de hogere opleidingskosten en omdat een deel daarvan geen gebruik maakte.

47 Zij maakten in 2012 circa 60 processen-verbaal op, het merendeel in verband met geluidsoverlast in de Rotterdamse horeca en gebruik van consumentenvuurwerk in de stad Rotterdam.

van de overtreder. De reactie wordt bepaald aan de hand van een sanctiematrix: hoe ernstiger de overtreding en hoe sterker verwijtbaar het gedrag van de overtreder, hoe zwaarder de sanctie. De boa's worden geacht jaarlijks 400 uur te besteden aan de opsporing van strafbare feiten.

Aansturing van de regie over de inzet van de boa's
Binnen DCMR wordt het aanbod aan zaken (overtredingen geconstateerd tijdens het toezicht en naar aanleiding van klachten) door de coördinatoren gewogen en geprioriteerd aan de hand van eerdergenoemde sanctiematrix. Daarnaast is er veelvuldig (zaaksinhoudelijk) overleg met het FP over het aanbod aan zaken en de kwaliteit van het proces-verbaal. Het overleg loopt vlot omdat men een vast aanspreekpunt heeft. De gemeenten financieren de DCMR voor een deel en dat is mede bepalend voor de in te zetten capaciteit. Gemeenten geven daarbij ook aan waar hun prioriteiten liggen (bijv. geluidsoverlast in de Rotterdamse horeca). Dat kan soms tot spanning leiden, als dat niet overeenkomt met het type zaken dat het Openbaar Ministerie wil zien.

Samenwerking met de politie
DCMR werkt nauw samen met de politie (het regionale milieuteam en het team zeehaven) en de douane, onder meer op basis van een regionale risicoanalyse. In het kader daarvan wordt ook wel informatie uitgewisseld, maar dat kan nog wel verder worden verbeterd, aldus respondenten.[48]

Opleiding en training
De boa's van de DCMR zijn naar eigen zeggen tevreden over de kwaliteit van hun werk en hun professionaliteit. De DCMR is nog niet zo lang geleden gewisseld van opleidingsinstituut, wat beter bevalt. Wat de respondenten betreft zou de opleiding nog verder kunnen worden gedifferentieerd, zodat beter ingespeeld kan worden op de specifieke (hoogwaardiger) opleidingsbehoefte (specifieke leerstukken als valsheid in geschrifte, verhoortechnieken) en loopbaanwensen.[49] Er is behoefte aan meer maatwerk en verdieping.

Toezicht en de kwaliteitszorg
De DCMR stuurt jaarlijks een plan naar de direct toezichthouder op de DCMR, de regionale eenheid Rotterdam van de nationale politie. Die beperkt zich vooral tot zijn 'wettelijke' taken: toetsing en advisering. Met de algemeen toezichthouder is intensiever contact, ook al omdat dat ook het parket (FP) waar de DCMR zijn zaken aanlevert. Zo is recent besproken hoe de dienst de bestuurlijke strafbeschikking milieu zal oppakken.

Binnen DMCR zijn zogenoemde kwaliteitscoördinatoren belast met de interne controle van de kwaliteit van de processen-verbaal. Dat werkt naar

48 Er is een convenant gegevensuitwisseling politie Rotterdam Rijnmond – DCMR Milieudienst Rijnmond, Rotterdam, 2010.

49 De meeste boa's van DCMR hebben een vooropleiding op hbo-niveau gevolgd.

eigen zeggen goed. Volgens respondenten zou de terugkoppeling door het Openbaar Ministerie beter kunnen. Zo weten de boa's niet wat er van hun zaak is geworden. Ook zou deze informatie kunnen worden gebruikt ter verbetering van de processen-verbaal.

4.6 Team Leerplicht Rotterdam Noord

Taken en bevoegdheden

Het team Leerplicht Rotterdam Noord van de afdeling Jeugd van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (Domein 3) telt 15 leerplichtambtenaren. Zij beschikken over buitengewone opsporingsbevoegdheid voor het opsporen van schoolverzuim.[50] Ze beschikken niet over politiebevoegdheden en geweldmiddelen. Dat is ook niet nodig, zo leert de praktijk. Zo is het (vrijwel) nooit nodig gebleken een aanhouding te verrichten. Zo nodig doen zij een beroep op de politie voor het vaststellen van de identiteit van een spijbelaar, in het geval van gezamenlijke acties tegen spijbelaars. Zij kunnen goed uit de voeten met hun bevoegdheden, zij het dat ze nog wel de bevoegdheid missen om op te treden tegen een schoolbestuur dat zijn zorgplicht niet nakomt (waardoor van school gezonden leerlingen te lang thuiszitten).

Beleid met betrekking tot de inzet van boa's

Binnen de afdeling is een Handhavingsrichtlijn Leerplicht opgesteld, waarin per type schoolverzuim is aangegeven welke (bestuursrechtelijke of strafrechtelijke) reactie dient te volgen. De reactie hangt af van de ernst van de overtreding en de recidive (Gemeente Rotterdam, 2012b). Daarnaast heeft de Rotterdamse officier van justitie kaders gesteld waarbinnen de opsporing dient plaats te vinden (zie hieronder).

Aansturing van de regie over de inzet van de boa's

De leerplichtambtenaren bepalen grotendeels zelf hun prioriteiten, aan de hand van verzuimmeldingen door scholen, hulpverleners, ouders of de politie. De leerplichtambtenaren opereren binnen het kader van het Rotterdamse onderwijsbeleid, dat onder meer is gericht op het vergroten van de leerprestaties en het terugdringen van uitval (programma 'Aanval op Uitval').

Er is veelvuldig zaaksinhoudelijk overleg met medewerkers van het arrondissementsparket Rotterdam. De officier van justitie heeft aangegeven welk type zaken het wil zien: '*Zwaardere zaken met een complexe achterliggende problematiek*'. Het handhavingsbeleid van het Openbaar Ministerie is namelijk gericht op het terugdringen van het schoolverzuim (speciale preventie): '*Weer terug naar school*'. '*Het proces-verbaal is een zorgmaatregel*', aldus een

50 Zij maakten in het schooljaar 2011-2012 bijna 800 processen-verbaal op, op ruim 7.000 meldingen van relatief verzuim.

respondent. De gemeente staat echter een meer (generaal-preventief) lik-op-stuk-beleid voor.

Samenwerking met de politie

De leerplichtambtenaren werken slechts incidenteel samen met de politie, bijvoorbeeld in het kader van acties tegen spijbelaars of in het geval van vermissingen. Als de leerplichtambtenaar een beroep doet op de politie voor achtergrondinformatie, verloopt de informatievoorziening vaak moeizaam omdat de politie zich terughoudend opstelt. Respondenten wijten dat aan onbekendheid van de politie met de taken en bevoegdheden van de leerplichtambtenaar. Er is wel veelvuldig overleg met hulpverleners van BJZ, de RvK, het CJG, de GGD en de school.

Opleiding en training

De leerplichtambtenaren hebben de opleiding basisbekwaamheid gevolgd en beschikken over het boa getuigschrift.[51] Zij zijn over het algemeen niet te spreken over de opleiding die zij daartoe moesten volgen. De opleiding sluit volgens hen onvoldoende aan op hun dagelijkse, vakinhoudelijke werkzaamheden. Zo wijkt het proces-verbaal dat zij moeten opstellen sterk af van het model dat centraal staat in de opleiding. In de processen-verbaal die de leerplichtambtenaren opstellen, ligt een sterk accent op een rapportage over de sociale en pedagogische context. Dat vergt andere (rapportage)kwaliteiten. Dat geldt ook voor het type verhoor. Een en ander hangt samen met de eisen die het Openbaar Ministerie stelt aan de processen-verbaal en de visie van het Openbaar Ministerie op de handhaving van de leerplichtwet (zie boven). Wel hebben zij aanvullende opleidingen gevolgd die door de werkgever of de beroepsorganisatie worden aangeboden.

Respondenten hopen dat de aangekondigde permanente her- en bijscholing voor leerplichtambtenaren zal voorzien in een betere opleiding en training op maat. Dat zal volgens hen bijdragen aan het verder verbeteren van de kwaliteit en professionaliteit. Op het moment is het voor hen nog onduidelijk of het her- en bijscholingsprogramma voorziet in hun behoefte en of de daarmee gemoeide tijd en kosten de moeite waard zullen zijn.

Kwaliteitszorg

Binnen het team van leerplichtambtenaren zijn medewerkers vrijgemaakt voor de kwaliteitszorg. Die controleren de aangeleverde processen-verbaal, onderhouden contact met het Openbaar Ministerie en bespreken maandelijks de lopende zaken met de leerplichtambtenaren. Ook zijn er medewerkers vrijgemaakt om de afdeling ter zitting te vertegenwoordigen. Respondenten zijn wel te spreken over de kwaliteit van hun processen-verbaal. Het

51 De meeste leerplichtambtenaren hebben een vooropleiding op hbo-niveau gevolgd.

Openbaar Ministerie volgens hen ook. Er is voor zover zij weten verder geen specifiek contact met de toezichthouders.

Er wordt relatief weinig geklaagd over de leerplichtambtenaren. De meeste klachten betreffen de bejegening en de kwaliteit van de leerplichtambtenaar, maar zijn ongegrond verklaard.[52] De klachten worden afgehandeld door het afdelingshoofd en de afdeling Juridische Zaken, de leerplichtambtenaren betrokken bij de afhandeling.

4.7 De Nederlandse Spoorwegen

Taken en bevoegdheden

Bij de NS zijn circa 3.500 boa's werkzaam (domein 4), circa 2.800 in de functie van hoofdconducteur en circa 600 als medewerker service en veiligheid (S&V).[53] De hoofdconducteur beschikt over buitengewone opsporingsbevoegdheid om te kunnen optreden tegen overtredingen van de Wet Personenvervoer (zwartrijden).[54] De medewerkers S&V beschikken over opsporingsbevoegdheid om eveneens te kunnen optreden tegen zwartrijden, maar ook tegen overlast in de trein, op het perron, het station en het spoor. De medewerkers S&V werken in teams op de trein en het station. Ook zijn teams op afroep beschikbaar voor de hoofdconducteur. De hoofdconducteur is in eerste instantie verantwoordelijk voor het stipte en veilige verloop van de trein, voor bewerkelijke zaken zal hij dan ook een beroep doen op de medewerkers S&V.

Zij kunnen over het algemeen goed uit de voeten met hun pakket aan bevoegdheden. De boa's/medewerkers S&V beschikken over politiebevoegdheden en geweldmiddelen (handboeien). Een enkele boa mist de bevoegdheid om te kunnen optreden tegen diefstal in de winkels op het station. Zo zouden de winkeliers het niet begrijpen dat de boa's die op het station lopen daartoe niet bevoegd zijn, te meer daar de politie zich niet vaak in het stationsgebied laat zien. Een andere boa zegt daar echter over: '*We moeten geen ov-politie willen worden, we hebben ook nog een serviceverlenende taak*'.

Beleid met betrekking tot de inzet van boa's

De inzet van de boa's van de NS vindt plaats binnen het grotere geheel van de doelstelling van de NS: een veilig en comfortabel personenvervoer. De NS is primair gastheer voor de reiziger. De boa's worden ingezet om zwartrijden

52 Over de periode 2010-heden zijn 11 klachten ingediend, waarvan 8 ongegrond zijn verklaard.

53 Samen maken zij jaarlijks circa 3.000 processen-verbaal op (politiestrafbeschikking).

54 De hoofdconducteur verleent jaarlijks circa 350.000 maal uitstel van betaling in de vorm van een ontwerp-proces-verbaal, dat wordt omgezet in een definitief proces-verbaal voor zwartrijden als niet wordt betaald.

tegen te gaan en orde en veiligheid te handhaven in de trein en op het station.

Aansturing van de regie over de inzet van de boa's

De inzet van de boa' s van de NS vindt probleemgestuurd plaats, dat wil zeggen op basis van een analyse van signalen, klachten en eigen waarnemingen. In het werkoverleg worden de dagelijkse prioriteiten gesteld. De NS bepaalt zelf de inzet van zijn boa's, op basis van analyses van zwartrijden en overlastmeldingen (*hot spots*). Er vindt geen inhoudelijke sturing door de politie of het OM plaats ten aanzien van (de planning van) het werk. Gemeenschappelijke acties, bijvoorbeeld in een stations/winkelgebied of evenementen, vinden plaats onder regie van de politie.

Daarnaast vindt inzet plaats in het kader veiligheidsarrangementen, die zijn overeengekomen met de politie en gemeenten. Het gaat dan om gerichte acties om de veiligheid en leefbaarheid op en rond stationsgebieden te verbeteren (schoon, heel en veilig). Ook deze acties vinden plaats op basis van een analyse van de specifieke veiligheidsproblematiek. Deze acties worden geëntameerd door de *security managers* van de NS.

Samenwerking met de politie

De boa's van de NS werken hoofdzakelijk zelfstandig. Eventuele arrestanten dragen zij over aan de politie, op wie zij in geval van nood ook een beroep kunnen doen. Respondenten signaleren wel dat zij steeds minder een beroep kunnen doen op de politie, nu de spoorwegpolitie is opgegaan in de (veel bredere) dienst Infrastructuur van de landelijke eenheid van de nationale politie die zich zal gaan richten op de zwaardere zaken. Zij zijn aangewezen op de regionale eenheden die doorgaans veel minder kennis van en affiniteit met het spoor hebben.

Incidenteel werken de boa's/medewerkers S&V wel samen met de politie, bijvoorbeeld bij speciale acties in een stations/winkelgebied of evenementen. Voorafgaand aan zo'n actie vindt doorgaans ook een gemeenschappelijke *briefing* plaats. De samenwerking met de politie in het kader van die actie verloopt doorgaans goed, aldus respondenten. Evenals de informatie-uitwisseling, zij het dat het nog geen tweerichtingsverkeer is. Daarbuiten is vooral de samenwerking met de wijkagent goed, aldus respondenten.

Opleiding en training

De NS beschikt over een eigen opleidingsinstituut voor zijn boa's. De aangeboden opleiding omvat de basis bekwaamheden (theoretische kennis), aangevuld met specifieke onderdelen die relevant zijn voor de NS (gespreks- en bejegeningsvaardigheden, opmaken p-v). Daarnaast volgen de boa's de RTGB-cursus.

Zo nodig worden medewerkers extra bijgespijkerd binnen hun eigen productie-eenheid.[55]

Respondenten geven aan dat het opleidingsprogramma nog wel aangevuld zou kunnen worden met extra RTGB-training, zodat zij nog sterker in hun schoenen staan, en met de vaardigheid van het herkennen van probleemgedrag in grote groepen mensen. Aan de andere kant realiseren zij zich wel dat dit hoge kosten met zich meebrengt voor de werkgever en dat dit weer ten koste gaat van de dagelijkse inzetbaarheid. *'Dat is de spanning tussen kwaliteit en inzetbaarheid',* zegt een respondent. Ook volgens de algemeen toezichthouder kan de professionaliteit nog wel verder worden verbeterd door middel van intensievere opleiding en training.

Kwaliteitszorg

De respondenten van de NS hebben de indruk dat de kwaliteit en professionaliteit van de boa's op peil is. Daaraan wordt volgens hen veel aandacht besteed, onder meer in het eigen opleidingsprogramma. Voor een organisatie als de NS is een klantvriendelijke bejegening en behandeling door zijn medewerkers immers van groot belang evenals een positief veiligheidsgevoel van de reizigers. Volgens hen zijn er relatief weinig klachten en geweldmeldingen. Doordat de boa beschikt over politiebevoegdheden en geweldmiddelen en daarin is getraind kan hij zo nodig doorpakken, hetgeen ten goede komt aan zijn geloofwaardigheid en gezag. Een belangrijke rol speelt daarbij ook dat hij beschikt over de bevoegdheid om een proces-verbaal op te maken als hij zelf wordt lastig gevallen (het zogenoemde beschermingspakket).

4.8 De RET

Taken en bevoegdheden

De RET telt circa 230 boa's (Domein 4), daarvan zijn er circa 20 werkzaam bij de centrale verkeersleiding waar zij camerabeelden bekijken en de overigen zijn werkzaam in de buitendienst (ook wel genoemd controleur ov).[56] Laatstgenoemden werken in zes groepen door het gehele concessiegebied van de RET in drie diensten gedurende de gehele bedrijfstijd. De boa's werken in teams in de bus, tram of metro en op de haltes en stations, daarnaast zijn er mobiele teams op afroep beschikbaar. Een aantal boa's werkt in burger. De boa's treden enerzijds op tegen zwartrijden en anderzijds tegen overlast (orde, rust en veiligheid in het openbaar vervoer).

55 De meeste boa's van de NS hebben een vooropleiding op mbo-niveau gevolgd.

56 Zij maakten in 2012 circa 53.000 processen-verbaal op voor zwartrijden, circa 800 voor hinder en gevaar en ruim 400 in verband met bepalingen uit het beschermingspakket, waarvan 300 voor het niet voldoen aan de vordering zich te identificeren.

De boa's kunnen naar eigen zeggen goed uit de voeten met hun pakket aan bevoegdheden. Dat geldt in het bijzonder voor die bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht die strekken tot bescherming van de opsporingsambtenaar (bijv. belediging, bedreiging, mishandeling en wederspannigheid of opgeven valse naam en niet opgeven id-bewijs, het zgn. beschermingspakket).57 Deze bevoegdheden zijn aan boa's toegekend in het kader van het project Veilige Publieke Taak. De boa's van de RET beschikken over politiebevoegdheden en geweldmiddelen (handboeien).

Beleid met betrekking tot de inzet van boa's

Het zwaartepunt van de inzet van de boa's van de RET ligt op het terugdringen van het zwartrijden, daarnaast op het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid.[58] Te denken valt aan probleemstations of probleemlijnen waar sprake is van een opleving van de overlast. Voor de RET als vervoersmaatschappij is de (positieve) veiligheidsbeleving van de reiziger immers van groot belang. Aan het toezichtmodel ligt een bestuurlijk convenant ten grondslag, waarin ook de gegevensuitwisseling is geregeld.[59]

Er zijn volgens respondenten wel grenzen aan de inzet van de RET. Zij willen zich niet ontwikkelen tot een zelfstandige openbaar vervoerpolitie. '*Wij zijn een commercieel bedrijf, veiligheid moet een neventaak blijven*', zo zegt een respondent.

De bevoegdheden uit het beschermingspakket zijn in overleg met de toezichthouders geleidelijk toegekend, om de medewerkers eerst goed te kunnen opleiden en training in het aanwenden van deze bevoegdheden.

Aansturing van de regie over de inzet van de boa's

De inzet van de boa's van de RET vindt plaats in het kader het zogenoemde toezichtmodel. Dat wil zeggen een risicogestuurde inzet op *hotspots*, op basis van een analyse van gegevens over zwartrijden en veiligheid. Hiertoe wordt door een analist informatie verzameld en geanalyseerd.

Binnen de RET worden de operationele prioriteiten bepaald door de leidinggevenden in overleg met de politie en de gemeente. Voorafgaand aan de dagelijkse inzet vindt een *briefing* plaats en na afloop een *debriefing*. Daarin wordt het actuele veiligheidsbeeld geschetst, het werk verdeeld en gerichte instructies gegeven (ondersteund door video). In de briefingsruimte hangt per wetsartikel een toelichting op de bevoegdheden van de boa evenals de tolerantiegrenzen.

Eenmaal op straat, bepalen de boa's hun eigen prioriteiten op basis van wat er voorvalt. Een respondent zegt hierover: '*Zwartrijden, dat wil de baas*

57 Ook de boa's in de andere domeinen beschikken over deze bevoegdheden.

58 Beleid domeinen BOA OV RET, versie 22062011, RET/KBB.

59 Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer, april 2011. Gebiedsgericht werken, RET afdeling Veiligheid 2010-2011.

graag, maar de boog kan niet altijd gespannen zijn'. Ze hebben naar eigen zeggen geen bonnenquotum, '*Maar als je een tijdje zonder zwartrij-p-v's terugkomt, gaat de chef wel vragen stellen*', zegt een respondent. De boa's worden zo nodig geïnstrueerd door middel van hun PDA.

De beleidsmatige prioriteiten worden bepaald in een periodiek overleg (1x 6 wkn) met de toezichthouders en de leidinggevenden en beleids- en kwaliteitsmedewerkers van de RET over het beleid en de uitvoering, waaronder de kwaliteit van het optreden van de boa's.[60] Daarnaast is er overleg met de stadsregio Rotterdam, de wethouder en de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam. In dit verband is bijvoorbeeld het ov-verbod uitgedacht en ingevoerd.

Samenwerking met de politie

Ook de boa's van de RET werken primair zelfstandig en dragen eventuele arrestanten over aan de politie. In geval van nood kunnen zij rekenen op de politie. De (mobiele) teams die 's avonds werken, staan in nauw contact met de politie en krijgen hun *briefing* 's avonds op het politiebureau.

Er vindt wel incidentele samenwerking (en gegevensuitwisseling) plaats met de politie, vooral in het kader van bijzondere acties of bij evenementen. In dat geval vinden ook gemeenschappelijke *briefings* plaats. De boa's zijn tevreden over die samenwerking met de politie, daarbuiten ervaren zij de samenwerking als wisselend.

Opleiding en training

De boa's van de RET zijn te spreken over hun opleiding en training. Ze volgen de boa ov-opleiding. Die is per 2013 vernieuwd en bestaat uit een eenjarige opleiding van 8 modules die worden gevolgd tijdens het werk (duaal leren). Vervolgens volgen zij elk jaar een driedaagse opfriscursus.[61] De RET legt in die cursus een sterk accent op het toepassen van de bevoegdheden uit het beschermingspakket. Het is ontwikkeld in nauw overleg met de toezichthouders. Daarnaast volgen ze een training in het kader van de de RTGB.

De boa's vinden het uitschrijven van een proces-verbaal (voor andere feiten dan zwartrijden en overlast) niet gemakkelijk. Ze hebben een USB-stick meegekregen waarop tekstblokken staan die ze kunnen gebruiken voor het opstellen van het proces-verbaal. Ze worden bij hun opleiding en training ondersteund door het kenniscentrum boa-bevoegdheden.

De RET heeft met het oog op de weerbaarheid en professionaliteit van zijn boa's flink geïnvesteerd in het verhogen van het opleidingspeil en dat is naar eigen zeggen goed gelukt. Men hoopt nu de vruchten te plukken van de verbeterde opleiding, de praktijk zal moeten uitwijzen of de medewerkers zich zeker genoeg voelen om hun bevoegdheden toe te passen of hun

---

60 Dit is eenzelfde soort overleg als in Rotterdam plaatsvindt met Stadsbeheer in domein 1.

61 De meeste boa's van de RET hebben een vooropleiding op mbo-niveau gevolgd.

processen-verbaal in rechte in stand blijven. De leidinggevenden signaleren wat dit betreft nog wel wat koudwatervrees bij de medewerkers.

Kwaliteitszorg
Ook de boa's van de RET menen dat de professionaliteit van hun optreden is verbeterd. Onder meer door hun intensieve opleiding en training, de uitstraling van het verbeterde uniform en doordat ze kunnen beschikken uit de bevoegdheden uit het beschermingspakket, waardoor ze kunnen doorpakken, dat wil zeggen een aanhouding verrichten en een proces-verbaal opmaken.[62] Ze hebben het gevoel dat ze hierdoor serieuzer worden genomen door de reiziger. Een respondent zegt hierover: '*We hebben nu gezag, dat spreekt zich rond op scholen*'. Dit geldt ook voor de politie, de boa's zijn niet meer afhankelijk van de politie voor het opmaken van een proces-verbaal (voor een overtreding van een bepaling uit het beschermingspakket).

De leidinggevenden en de toezichthouder bevestigen dit beeld. De toegenomen professionaliteit van de boa van de RET blijkt ook uit het feit dat steeds vaker een beroep wordt gedaan op de RET om mee te werken aan integrale veiligheidsprojecten, aldus een respondent.

De boa's krijgen zelden respons op de miniprocessen-verbaal die aan het CJIB worden aangeboden. Een enkele keer moeten zij op verzoek van het Openbaar Ministerie een aanvullend proces-verbaal opmaken, bijvoorbeeld voor het verstoren van de orde en rust in het openbaar vervoer. De processen-verbaal (voor een overtreding van een bepaling uit het beschermingspakket) worden gecontroleerd door de leidinggevende.

4.9 Cluster Werk en Inkomen gemeente Rotterdam

Taken en bevoegdheden
De afdeling bijzondere onderzoeken van het cluster Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam telt circa 20 boa's (Domein 5), die zijn belast met het opsporen van uitkeringsfraude (ook wel genoemd sociaal rechercheurs).[63] Zij kunnen goed uit de voeten met hun pakket aan opsporingsbevoegdheden. Zij beschikken niet over politiebevoegdheden en geweldmiddelen, maar missen die bevoegdheden niet. Zij worden naar eigen zeggen vrijwel nooit geconfronteerd met gewelddadigheden. Indien nodig doen zij een beroep op de politie voor een aanhouding voor een verhoor dat plaatsvindt op het plaatselijke politiebureau.

---

62 Zo is er ook een bejegenings- en benaderingsprofiel opgesteld evenals een geweldsprotocol. Geweldsprotocol RET 2012.

63 Zij maken jaarlijks circa 120 processen-verbaal op.

Beleid met betrekking tot de inzet van boa's

De opsporing van uitkeringsfraude vindt plaats binnen de kaders zoals gesteld in de Aanwijzing door het College van procureurs-generaal aan de hoofden van de parketten over de opsporing van sociale zekerheidsfraude.[64] In de recent gewijzigde aanwijzing is de aangiftegrens verhoogd naar € 50.000, - in verband met introductie van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Naar verwachting zal dit met zich meebrengen dat de medewerkers van de afdeling bijzondere onderzoeken meer zaken bestuursrechtelijk zullen afhandelen.

Aansturing van de regie over de inzet van de boa's

De sociaal rechercheurs bepalen, binnen de door het College van procureurs-generaal gegeven kaders, zelf hun prioriteiten. Zij doen dit aan de hand van meldingen van derden. Vervolgens voeren zij een vooronderzoek uit op basis waarvan wordt bepaald of de zaak bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk wordt afgedaan. Als zij kiezen voor strafrechtelijke afhandeling, doen zij een opsporingsonderzoek dat uitmondt in een proces-verbaal.

In de praktijk hebben de politie en het Openbaar Ministerie vooraf geen inhoudelijke bemoeienis met de planning en prioriteitstelling van de sociaal rechercheurs. Ook achteraf is er slechts incidenteel contact met de medewerkers van het Rotterdamse parket over de aangeboden zaken. Naar eigen zeggen krijgen zij geen inhoudelijke feedback van het parket over hun processen-verbaal.

De gemeente heeft een zekere voorkeur voor bestuursrechtelijke afdoening omdat dat een reparatoire benadering mogelijk maakt (beëindigen van de ten onrechte genoten uitkering en terugvordering van het ten onrechte genoten bedrag) en vlotter verloopt. Een punitieve aanpak heeft doorgaans weinig zin omdat betrokkenen niet of nauwelijks verhaal bieden. De boa's hebben als jaartarget het doen beëindigen van 12 ten onrechte genoten uitkeringen en terugvordering van € 309.000, -. Dit bedrag hangt samen met de afdelingsbegroting. Daarnaast moeten ze hun vooronderzoek binnen 14 weken afronden.

Samenwerking met de politie

Er is slechts incidenteel sprake van samenwerking en gegevensuitwisseling met de politie, in het kader van bijzondere (fraude)acties: in de horeca, de patseraanpak, de aanpak van ongebruikelijke transacties of in het kader van de Rotterdamse Interventieteams. De samenwerking en gegevensuitwisseling in het kader van die acties verloopt goed.

Daarbuiten vindt slechts sporadisch samenwerking plaats. Respondenten betreuren dit omdat hierdoor waardevolle mogelijkheden tot gegevensuitwisseling onbenut blijven.

64 Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, 2012A022, geldig vanaf 1 januari 2013.

Opleiding en training
De sociaal rechercheurs hebben de opleiding basisbekwaamheid gevolgd en beschikken over het boa getuigschrift.[65] Hun werkgever biedt interne opleidingen aan. Volgens respondenten schiet dit tekort en is er behoefte aan een zwaardere, aanvullende opleiding.

Kwaliteitszorg
Volgens respondenten zijn hun processen-verbaal wel in orde, zij krijgen daar echter weinig feedback. Er wordt niet veel geklaagd over het optreden van de sociaal rechercheurs. Er is geen specifiek contact met de toezichthouders.

4.10 Regionale eenheid politie Rotterdam

Taken en bevoegdheden
Bij de politie regionale eenheid Rotterdam zijn circa 1.100 boa's werkzaam (Domein 6). Zij vervullen uiteenlopende functies (intake & service tot forensische accountancy) en beschikken voor het vervullen van die functie over buitengewone opsporingsbevoegdheid.[66] In het kader van dit onderzoek is gesproken met een administratief rechercheur die eenvoudige opsporingsonderzoeken uitvoert en met een hoofdmedewerker service & intake die leiding geeft aan een groep medewerkers die aangiften aan het bureau opnemen. Deze medewerkers beschikken niet over politiebevoegdheden en geweldmiddelen en hebben dat uit hoofde van hun functie ook niet nodig. Hun (buitengewone) opsporingsbevoegdheden passen bij hun functie.

Beleid met betrekking tot de inzet van boa's
De boa's die werkzaam zijn bij de politie vervullen specifieke, afgebakende functies waarvoor het beschikken over buitengewone opsporingsbevoegdheid functietechnisch gezien volstaat. Hierdoor kunnen functies op maat worden vervuld. Dit past in het P&O-beleid van de politie.

Aansturing van de regie over de inzet van de boa's
De boa's die werkzaam zijn bij de politie functioneren binnen het verband van hun afdeling. Zij handelen hun werkzaamheden zelfstandig af en krijgen zo nodig instructies van hun afdelingshoofd of de hulpofficier van justitie.

Samenwerking met de politie
De samenwerking met de politie speelt in dit geval geen rol omdat de betreffende boa's opgenomen zijn in het politiekorps.

---

65 De meeste sociaal rechercheurs hebben een vooropleiding op hbo-niveau gevolgd.

66 De regionale eenheid telt circa 6.000 fte voor de operationele sterkte.

Opleiding en training
De respondenten hebben de opleiding basisbekwaamheid gevolgd en beschikken over het getuigschrift. Afhankelijk van hun functie hebben zij intern nog aanvullende opleidingen gevolgd. De algemene opleiding staat volgens hen wel ver af van hun dagelijkse praktijk, waarbij ze specialistische (deel)functies vervullen binnen het politiekorps. Zo maken zij een heel ander type procesverbaal op.

Kwaliteitszorg
De kwaliteit van het functioneren komt in algemene zin aan de orde in hun reguliere functionerings- en beoordelingsgesprekken. Meer specifiek worden de processen-verbaal besproken met leidinggevenden (en incidenteel de hulpofficier van justitie) en het Openbaar Ministerie (de parketsecretaris). Met andere woorden, de kwaliteitscontrole is ingebed in het dagelijks werk.

4.11 De toezichthouders

In deze paragraaf schetsen wij het beeld van de direct en algemeen toezichthouders in Rotterdam (parket Rotterdam en regio Rotterdam-Rijnmond en Utrecht (parket Midden Nederland en regio Flevoland-Utrecht) en van algemeen toezichthouder bij het Functioneel Parket en het Landelijk Parket.

Rotterdam
De algemeen en direct toezichthouder in Rotterdam bezoekt de (circa 55) werkgevers zo veel mogelijk één keer per jaar. Dan bespreken zij een aantal vaste agendapunten, waaronder de stand van de lokale veiligheidsproblematiek en het nut en de noodzaak om in het kader daarvan boa's in te zetten, de operationele samenwerking met de politie en de kwaliteit op basis van klachten en geweldsmeldingen. Daar waar de zaaksofficier van justitie intensief contact onderhoudt met de boa's (bijv. in het geval van de handhaving van de leerplicht of de sociale zekerheid), hebben de toezichthouders minder contact met de werkgever. Indien nodig, is er intensiever contact met werkgevers. Zo voeren de Rotterdamse toezichthouders regelmatig (strategisch) overleg met de gemeente Rotterdam (cluster Stadsbeheer) (vgl. eerdergenoemd periodiek overleg) en met de RET.

De toezichthouder toetst aanvragen kritisch op nut en noodzaak: wat is echt nodig, gelet op de lokale veiligheidssituatie? De toezichthouder is terughoudend met betrekking tot het toekennen van opsporingsbevoegdheden. Zo nodig kan het pakket aan bevoegdheden geleidelijk worden uitgebreid.

De regionale eenheid Rotterdam heeft zijn toezichtfunctie op de boa's in zijn regio onlangs herzien en versterkt.[67] Het toezicht moet bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit en kwaliteit van de boa's binnen de regio en een betere samenwerking op basis integrale plannen en kaders, aldus het projectplan van de politie (Politie Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid, 2013, p. 6). Hiertoe is een boa coördinator aangesteld, die het 'wettelijke' takenpakket van de toezichthouder voor zijn rekening neemt, bestuurlijke contacten onderhoudt binnen zijn regio en overleg voert met leidinggevenden van dienstonderdelen die samenwerken met boa's en de politiechef adviseert. Hiermee wordt beoogd de dagelijkse samenwerking met boa's te onderscheiden van het toezicht op de boa's. Gelet op de omvang moet de direct toezichthouder prioriteiten stellen, net als de algemeen toezichthouder. In de praktijk gaat hun aandacht vooral uit naar domein 1, 2 en 4.

Het beeld van de toezichthouders op basis van de klachten en geweldsmeldingen is dat het optreden doorgaans wel rechtmatig is, maar dat de proportionaliteit en subsidiariteit nog wel eens te wensen overlaat. Naar de mening van de toezichthouder kan met name de Rotterdamse boa nog wel aan professionaliteit (bejegening, communicatieve vaardigheden) en kwaliteit (opmaken p-v) winnen, onder meer door een intensievere opleiding en training. De toezichthouder verwacht in dit opzicht dan ook veel van de verhoogde opleidingseisen en de permanente her- en bijscholing.

Naar de indruk van de toezichthouder wordt de boa in toenemende mate systematisch ingezet, in het kader van een informatiegestuurde handhaving. De samenwerking met de politie zou een nog meer structureel karakter moeten krijgen. Zij achten dit van groot belang omdat de boa dan niet aan zijn lot wordt overgelaten en kan leren van de politie.

De toezichthouder heeft nog wel behoefte aan een managementinformatiesysteem (klachten, opleidingen, doorlooptijden aktes) om beter toezicht te kunnen houden.

Utrecht

De algemeen en direct toezichthouder voor Midden Nederland resp. Flevoland-Utrecht bezoeken de (circa 60, met circa 700 boa's) werkgevers in hun regio eenmaal per jaar. Daarnaast is er incidenteel contact naar aanleiding van aanvragen, verzoeken om bewapening (domein 2) of klachten en incidenten. De toezichthouder gaat naar eigen zeggen na of het toekennen van de aangevraagde opsporingsbevoegdheid noodzakelijk is en echt geen beroep gedaan kan worden op de politie. Daarnaast vragen de interne boa's (bij de politie eenheid Midden Nederland circa 800 werknemers) de nodige aandacht.

67 Ontwikkeling direct toezichthouderschap Boa's. Politie Rotterdam-Rijnmond, 2011. Projectplan Versterking direct toezicht buitengewoon opsporingsambtenaren. Politie Rotterdam-Rijnmond en Politie Zuid-Holland Zuid, 2012.

Volgens de toezichthouder is het bevoegdhedenpakket in domein 1 toereikend. Zij onderkennen dat individuele boa's over meer bevoegdheden wensen te beschikken (bijv. verkeer, milieu), maar achten een uitbreiding niet aan de orde. Anders vervagen de grenzen met de politie en bovendien zijn de boa's onvoldoende opgeleid en getraind voor een uitbreiding van hun bevoegdhedenpakket, aldus de toezichthouder.

Volgens de toezichthouders wisselt de professionaliteit en kwaliteit van de boa's in hun regio sterk. De professionaliteit en kwaliteit is toegenomen als gevolg van opleiding en training en automatisering (combibon via PDA) en de kwaliteit van de leidinggevenden, maar kan nog wel op een hoger plan worden gebracht onder meer door de permanente her- en bijscholing en door gerichte *feedback* van het CJIB en het CVOM. De operationele regie door de politie evenals de dagelijkse samenwerking en gegevensuitwisseling met de politie staat wat hen betreft nog in de kinderschoenen.

Functioneel Parket

De algemeen toezichthouder heeft circa 200 werkgevers onder zijn hoede. De aandacht gaat dan ook vooral uit naar de grotere. Van de kleinere werkgevers worden veel (technische) vragen telefonisch afgehandeld. Daarnaast gaat de aandacht uit naar advisering naar aanleiding van aanvragen om opsporingsbevoegdheid, klachtafhandeling en geweldsmeldingen.

De toezichthouder ziet wel ontwikkeling op het vlak van de professionaliteit en kwaliteit, onder meer dankzij de verzwaarde opleidingseisen. De basiskennis (het bijspijkeren daarvan) is nu wel op orde, het komt er nu op aan met de permanente her- en bijscholing de kwaliteit en professionaliteit op een nog hoger plan te brengen, aldus respondent. Daarbij is van belang dat meer ruimte wordt geboden voor verdieping en maatwerk, gelet op de breedte en niveauverschillen binnen domein 2. De toezichthouder hecht sterk aan de professionaliteit van de boa, omdat die voor de burger één van de weinige gezichten is van de overheid als het gaat om handhaving. Dat rechtvaardigt een investering (door werkgever en centrale overheid) in kwaliteit en professionaliteit. Het contact is vaak eenmalig en moet dan ook correct zijn.

Landelijk Parket

De toezichthouders bezoeken de NS één tot twee keer per jaar. De NS beschikt over een categoraal besluit voor zijn boa's, de toezichthouder adviseert dus alleen bij de verlenging van dit besluit, laatstelijk in 2011. Daarnaast is er tussentijds overleg over casuïstiek. De direct toezichthouder heeft een positief beeld van de kwaliteit en professionaliteit van de boa's bij de NS. Hij baseert dat op de klachten en geweldmeldingen en het niveau van de opleiding.[68] Het optreden is doorgaans wel rechtmatig, in circa 10% van de gevallen is het optreden niet proportioneel, aldus de toezichthouder.

---

68 De NS doet ruim 1.000 geweldsmeldingen per jaar, en ontvangt circa 20 klachten per jaar.

5 Analyse en conclusies

In dit hoofdstuk reflecteren wij op onze bevindingen. We plaatsen die in een breder kader aan de hand van relevante literatuur en interviews met betrokkenen op beleidsstrategisch niveau. Ook gebruiken we een aantal centrale thema's die zijn ontleend aan de onderzoeksvragen. Vervolgens trekken wij conclusies op basis van onze bevindingen. Voor een goed begrip wijzen wij er nogmaals op dat de bevindingen niet zonder meer kunnen worden gegeneraliseerd, gelet op de opzet van het onderzoek (vgl. paragraaf 2.2).

5.1 De taken en bevoegdheden van boa's

Bij de herziening van het boa-stelsel is gekozen voor een indeling in zes domeinen, om zo weer greep te krijgen op het versnipperde stelsel. In de zes domeinen zijn min of meer gelijksoortige taken gegroepeerd. Per domein zijn passende bevoegdheden en geweldmiddelen toegekend en kwaliteitseisen gesteld.

Toereikendheid bevoegdheden

Uit het onderzoek komt naar voren dat de boa's specifieke taken uitoefenen die passen binnen het domein waarbinnen zij werkzaam zijn. Zij kunnen daarbij over het algemeen goed uit de voeten met de hun toegekende bevoegdheden en geweldmiddelen.[69]

Niettemin klinken er geluiden door dat het bevoegdhedenpakket te beperkt is, vooral in domein 1, 2 en 4. Zo signaleren de boa's die werkzaam zijn in domein 1 (openbare ruimte) dat zij tijdens hun surveillances niet verbaliserend kunnen optreden tegen (lichte) verkeersovertredingen (zoals het negeren van rood licht, fietsen in voetgangersgebied) of het niet goed aanbieden van bedrijfsafval in de openbare ruimte, terwijl zij dat wel kunnen in geval van huisafval. De 'groene' boa's in domein 2 (milieu) zeggen de bevoegdheid te missen om verbaliserend te kunnen optreden tegen stroperij, hennepkwekerijen of xtc-opslag in het buitengebied. Boa's die werkzaam zijn in domein 4 (ov) merken op dat zij niet verbaliserend kunnen optreden tegen strafbare feiten die worden gepleegd in de nabijheid van een bus- of

69 Vooral de boa's in domein 1, 2 en 4 beschikken over geweldmiddelen (en politiebevoegdheden).

tramhalte of in de winkels in een stationshal.[70] Ook de VNG pleit voor een uitbreiding van domein 1 met enkele lichte milieu- en verkeersovertredingen, om de leefbaarheid en veiligheid in wijken beter te kunnen bevorderen.[71]

De gesignaleerde lacunes zouden afbreuk doen aan het (toch al broze) gezag van de boa's bij het publiek, dat nu eenmaal niet op de hoogte is van de grenzen van hun opsporingsbevoegdheid terwijl het wel zou verwachten dat zij optreden. Meer in het algemeen wijzen voorstanders van uitbreiding van het bevoegdhedenpakket erop dat de functionele domeinindeling in de weg staat van een integrale, probleemgerichte aanpak van de leefbaarheidsproblemen, zoals veel (gemeentelijke) werkgevers in de praktijk voor ogen hebben. Zij signaleren lacunes in de handhaving en wijzen erop dat het niet vanzelfsprekend is dat hiervoor een beroep kan worden gedaan op de politie. Ook brengt het onderscheid tussen domein 1 en 2 voor werkgevers organisatorische problemen met zich mee. Zo moeten zij nu boa's in beide domeinen aanstellen, waarvoor dan weer verschillende opleidingseisen gelden.

Dit knelpunt wordt ook vermeld in de literatuur. Zo signaleert Van Steden in zijn verkennend onderzoek naar gemeentelijk toezicht en handhaving dat de domeinindeling verwarring veroorzaakt, haaks staat op de door de gemeenten nagestreefde integrale handhaving en daarmee professionalisering in de weg staat (2012, p. 19-20 en 26).

Tegenstanders van het uitbreiden van de bevoegdheden van de boa erkennen weliswaar dat de afbakening van de grenzen tussen de domeinen nu eenmaal vragen oproept, maar wijzen er met nadruk op dat de domeinen, in het bijzonder de omvangrijke domeinlijsten, voldoende ruimte bieden om de bijbehorende taken naar behoren uit te voeren. Het uitgangspunt van het boa-stelsel is nu eenmaal dat de opsporingsbevoegdheid van een boa beperkt is, anders zou de grens (althans voor domein 1 en 4) met de reguliere politie te zeer vervagen. Voor strafbare feiten die buiten zijn domein vallen, moet de boa dan ook een beroep doen op de reguliere politie en hierover zo nodig werkafspraken maken. In de tweede plaats merken zij op dat uitbreiding van taken en opsporingsbevoegdheid niet aan de orde is, nu de boa daartoe onvoldoende is opgeleid. Of zoals een respondent stelt: '*Je bent pas bevoegd, als je bekwaam bent*.' Ook betwijfelen zij de feitelijke noodzaak tot uitbreiding van de opsporingsbevoegdheid, de praktijk leert immers dat de boa's in domein 1 vooral optreden tegen parkeerovertredingen en in veel mindere mate tegen de zogenoemde kleine ergernissen (zie ook hoofdstuk 4).[72]

---

70 Dit probleem wordt ook gesignaleerd in het onderzoek van Van Steden, Schuilenburg, Leemeijer en Loots over de handhaving van het ov-verbod (2012, p. 18).

71 Visie boa in de openbare ruimte. VNG, 2012.

72 Zo stelt Van Steden vast dat de nadruk ligt op verkeer en parkeren (2012, p. 19), idem Van Steden en Bron, 2012, p. 72. Ook Terpstra stelt vast dat de 'private boa's' zelden boetes opleggen (2012, p. 38-39).

Particuliere inhuur

In het verlengde van het debat over de taken en bevoegdheden van de boa, ligt de discussie over de inhuur van boa's van particuliere organisaties. Dit type boa is nu beperkt inzetbaar in domein 1, waarbij eerst een omslachtige aanstellingsprocedure moet worden doorlopen. Dit terwijl er een toenemend beroep op de boa wordt gedaan en er behoefte is aan goed opgeleid en flexibel inzetbaar personeel. Bovendien leidt de beperkte inzetbaarheid van boa's van particuliere organisaties tot problemen in de samenwerking met reguliere boa's. Terpstra (2012, p. 46) beschrijft in zijn onderzoek naar de inzet van 'private boa's' door gemeenten dat de 'private boa's' het verschil in bevoegdheden en geweldmiddelen met hun reguliere collega's als onduidelijk ervaren. Verschillen die volgens hen ook niet zijn uit te leggen aan de burger.[73] De vraag rijst dan ook of deze beperking nog wel gerechtvaardigd is en zo niet, welke condities dan gesteld moeten worden.

5.2 *De aansturing van en de regie over de inzet van de boa's*

De taken die de boa's uitoefenen zijn doorgaans ingebed in een beleidsmatig kader, zo blijkt uit het onderzoek. De meeste werkgevers hebben een beleids- of kadernotitie opgesteld, op basis waarvan de boa's worden ingezet. Zoals gezegd, worden de boa's ingezet voor de uitvoering van taken die voortvloeien uit het domein waarbinnen ze werkzaam zijn.

Verschillende vrijheidsgraden

Wat betreft de aansturing van en de regie over de boa's, valt het op dat er grote verschillen bestaan tussen de onderzochte werkgevers en domeinen. Waar de veiligheidspartners nadrukkelijk een vinger aan de pols houden in domein 1 (openbare ruimte) en 4 (ov), genieten de boa's in domein 2 (milieu), 3 (leerplicht) en 5 (sociale zekerheid) een veel grotere vrijheid om hun werkzaamheden te organiseren. Voor de goede orde: de boa's zijn grotendeels vrij in de feitelijke uitvoering van hun werk. Deze verschillen hangen samen met het type werk, dat wil zeggen de mate van zelfstandigheid, de complexiteit van het werk, de gevaarzetting en het vereiste opleidingsniveau. Voor de boa's in domein 6 (generieke opsporing) ligt het weer anders, die zijn werkzaam binnen een regulier organisatieonderdeel van de politie en maken deel uit van de gebruikelijke, ambtelijke hiërarchie.

In domein 1 en 4 (ov/RET) worden de beleidsmatige kaders gesteld door de gemeente (stadsregio), de politie en de toezichthouders. De operationele prioriteiten worden door de werkgever zelf gesteld, na overleg met de politie.

---

73 Terpstra signaleert overigens ook dat de flexibele inzet afbreuk doet aan de noodzakelijke continuïteit en het opbouwen van een netwerk in de wijk (2012, p. 45 en 48). Van Steden merkt dit ook op (2012, p. 23).

De prioriteitstelling vindt doorgaans gestructureerd plaats, op basis van een veiligheidsanalyse vooraf, een *briefing* en een terugkoppeling achteraf. Ook de boa's van de NS (domein 4) worden informatiegestuurd ingezet, waarbij de NS zelf de prioriteiten stelt.

Respondenten tekenen hierbij aan op dat de besluitvorming over de inzet van de boa's in domein 1 nog wel systematischer zou kunnen plaatsvinden. Dit beeld komt ook naar voren uit het onderzoek van de Amsterdamse ombudsman naar toezicht in de openbare ruimte.[74] Die stelt vast dat de Amsterdamse toezichthouders onvoldoende inzicht hebben in kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de handhaving, waardoor onvoldoende programmatisch- of informatiegestuurd kan worden gewerkt (2013, p. 4). Ook de Rotterdamse Rekenkamer signaleerde dat de informatievoorziening ten behoeve van de handhaving beter zou kunnen (2012, p. 18).

De 'groene' boa's in dienst van natuurbeschermingsorganisaties (domein 2) werken solitair en bepalen in de praktijk hun eigen prioriteiten. Dit geldt ook voor de boa's die werkzaam zijn bij DCMR (domein 2), de leerplichtambtenaren (domein 3) en de sociaal rechercheurs (domein 5), zij het dat die hun werkzaamheden uitoefenen binnen de door het Openbaar Ministerie gestelde kaders (het vervolgingsbeleid van het OM). Aansturing vindt feitelijk plaats door overleg met de officier van justitie of de parketsecretaris over concrete zaken, zij het dat de intensiteit verschilt per officier van justitie.[75] Wat betreft de milieuhandhaving en de leerplicht heeft de gemeente wel de beleidsmatige kaders gesteld.

Beleidsmatige inbedding

Uit de vraaggesprekken kan worden afgeleid dat de boa's, althans die in domein 1 en 4 (RET), over het algemeen vrij gericht worden ingezet in het kader van een lokaal veiligheidsplan. Zij worden niet zonder doelgerichte instructies de straat op gestuurd en aan hun lot overgelaten, zo blijkt uit de vraaggesprekken en de bijgewoonde (de)briefings. Dit in tegenstelling tot het eerdere beeld dat Van Steden schetste over de inzet van de boa's. Uit zijn onderzoek komt kort gezegd naar voren dat de strategische regie niet altijd eenduidig is belegd en dat de operationele regie nog zwak is ontwikkeld, met als gevolg dat de toezichthouders en handhavers in de praktijk over een grote mate van autonomie beschikken (2012, p. 22-23).[76] Uit ons onderzoek blijkt dat de boa's weliswaar over de nodige professionele autonomie beschikken, maar dat hun inzet nadrukkelijker is ingebed in een beleidsmatig kader. Wij kunnen

---

74 Gemeentelijke ombudsman Amsterdam (2013). Zeer divers toezicht in de openbare ruimte. Amsterdam.

75 Dit in tegenstelling tot domein 1 en 4, waar er nauwelijks contact is met het parket omdat de processen-verbaal geautomatiseerd worden verwerkt door het CJIB en het CVOM.

76 Idem Van Steden en Bron (2012, p. 72). Ook Terpstra legt hier de vinger op (2012, p. 47). Dit beeld komt ook naar voren uit het Rapport van de Rotterdamse Rekenkamer (2012, p. 15).

de afwijking ten opzichte van de eerdere bevindingen niet meteen verklaren, mogelijk is het toe te schrijven aan voortschrijdend inzicht bij de betrokken organisaties, op basis van praktijkervaringen.

5.3 *De samenwerking met de politie*

De samenwerking (en gegevensuitwisseling) met de politie wisselt sterk en verschilt per werkgever en politiekorps, zo blijkt uit het onderzoek. Zoals gezegd, vindt er (in domein 1 en 4) beleidsmatig of operationeel overleg (en gegevensuitwisseling) plaats met de politiechef en de wijkagent over de prioriteitstelling. Daarbij vindt er ook afstemming plaats over de inzet van de boa's in relatie tot de politie. De operationele samenwerking met de politie krijgt vooral gestalte in de vorm van incidentele, vooraf geplande gemeenschappelijke acties, gericht op de aanpak van een bepaald veiligheids- of leefbaarheidsprobleem. Daarbuiten is de afstand tussen de reguliere politie en de boa vrij groot. Bij de reguliere politiefunctionarissen blijken nog de nodige vooroordelen te leven over de (competentie en integriteit van de) boa's in domein 1. Verder is de reguliere politiefunctionaris nauwelijks bekend met het werk van de boa's die werkzaam zijn in de andere domeinen: onbekend maakt hier dan ook onbemind. Respondenten signaleren wel dat de samenwerking met de politie gelijkwaardiger wordt en is verbeterd. In de praktijk kan de boa in geval van nood altijd een beroep doen op de politie en neemt de politie arrestanten over.

Dit beeld komt overeen met dat van Van Steden (2012, p. 22), Van Steden en Bron (2012, p. 69 en 73) en Terpstra (2012, p. 47). Ook zij schetsen een beeld van een moeizame en incidentele samenwerking en gegevensuitwisseling tussen toezichthouders en handhavers (domein 1) en de politie. Van Steden spreekt in dit verband van 'gescheiden werelden' (p. 22).

De boa's in domein 3 (leerplicht) en 5 (sociale zekerheid) werken slechts incidenteel samen met de politie, bijvoorbeeld bij een bijzondere actie. In de praktijk doet de noodzaak tot een intensievere samenwerking zich niet vaak voor, gelet op de aard van hun werkzaamheden. De boa's van DCMR (domein 2) werken wel nauw samen met de politie, in tegenstelling tot de 'groene' boa's, terwijl die naar eigen zeggen de collegiale samenwerking met de politie node missen.

5.4 *De opleiding en training*

Aanvankelijk gold voor de boa slechts de eis te beschikken over een boa-getuigschrift (op basis van een schriftelijk theorie-examen). De verdere opleiding en training werd beschouwd als de verantwoordelijkheid van de

werkgever. De werkgevers in het openbaar vervoer (domein 4) onderkenden al snel het nut van aanvullende opleiding en training, gelet op het belang van goede serviceverlening aan de klant/reiziger. Dat leidde ertoe dat de eisen voor het examen en de opleiding voor dat domein werden verzwaard. In het domein milieu (2) was (en is) het Openbaar Ministerie de motor achter de verhoging van de examen- en opleidingseisen, omdat het vaststelde dat de kwaliteit van de opsporing dringend verbetering behoefde. Ook in dat domein is het opleidingsniveau verhoogd, onder meer door de invoering van een bijspijkercursus en een permanente her- en bijscholing. In domein 3 heeft de brancheorganisatie voor de leerplichtambtenaren (Ingrado), uit onvrede met de bestaande opleidingseisen, het initiatief genomen tot het ontwikkelen van een aanvullend opleidingsprogramma (te gieten in de vorm van een permanente her- en bijscholing).

Uit het onderzoek komt naar voren dat de werkgevers op verschillende wijze vorm en inhoud hebben gegeven aan een (aanvullend) opleidingsprogramma. Dit varieert van een omvangrijk en intensief programma van *training on the job* tot een enkele cursus naar eigen keuze. Dit sluit aan bij het beeld van Van Steden (2012, p. 26). De respondenten zijn wisselend te spreken over dit aanbod, ze signaleren een behoefte aan en noodzaak tot intensieve en praktijkgerichte vaardighedentraining.

Aanscherping eisen

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft zich lange tijd op het standpunt gesteld dat de werkgevers de verantwoordelijkheid dragen voor de opleiding en training. Het beroepenveld en opleidingsinstellingen (de ROC's en particuliere opleidingsinstituten) hebben in de loop der jaren diverse opleidingsprogramma's ontwikkeld en aangeboden. Op een gegeven moment hebben enige gemeenten zich sterk gemaakt voor de verbetering van de kwaliteit van de opleidingen en examens in domein 1. Ook de toezichthouders drongen hierop aan.

Deze ontwikkelingen hebben het ministerie in de loop van 2012 doen besluiten de (basis) exameneisen voor alle boa's aan te scherpen (gespreks- en bejegeningsvaardigheden naast kennis) en (ook) voor domein 1 en 3 een systeem van permanente her- en bijscholing verplicht te stellen.[77] De examinering is ondergebracht bij de Stichting Examen Toezicht en Handhaving (ExTH), waarin het beroepenveld en de toezichthouders zijn vertegenwoordigd. Zij hebben een inhoudelijke inbreng via een examencommissies per vakgebied. Eén en ander heeft per 1 april 2013 zijn formele beslag gekregen. Hierdoor heeft de beoogde professionalisering van de boa en de kwaliteitsverbetering van de opsporing een belangrijke impuls gekregen. Wel valt op dat het lang heeft moeten duren totdat het ministerie heeft geïntervenieerd en nadere

---

77 Ook het kritische rapport van de Rekenkamer Rotterdam kan worden opgevat als een bevestiging van de noodzaak tot verzwaring van de opleiding (2012, p. 16).

condities heeft gesteld aan het boa-bestel. Overleg over de implementatie van de verhoogde examen- en opleidingseisen vergde kennelijk veel tijd.[78]

Alle respondenten juichen het verscherpen van de examen- en opleidingseisen toe, als basis voor de alom noodzakelijk geachte verbetering van de professionaliteit en kwaliteit van de opsporing. Aan de andere kant deinzen werkgevers (met name de private) terug voor de extra kosten die gepaard gaan met de intensivering van de opleiding en de tijd die hiervoor moet worden vrijgemaakt. Zij ervaren het als onrechtvaardig dat die op hen worden afgewenteld. Dit zal nog nijpender worden, als de zogenoemde p-v vergoeding zou vervallen die de gemeenten van het ministerie ontvangen voor het gebruik van de strafbeschikking. In het domein milieu, dat een grote diversiteit aan functies en functieniveaus kent, sluiten opleidingsaanbod en –vraag nog onvoldoende op elkaar aan. Zo hebben de boa's vooral behoefte aan maatwerk en vrije keuze in het opleidings- en trainingsprogramma.

5.5 *Het toezicht*

Bij de herziening van het boa-stelsel is er eveneens voor gekozen het toezicht te intensiveren. Het algemeen toezicht is belegd bij de hoofdofficier van justitie en het direct toezicht bij de politiechef.

In de praktijk is het toezicht ondergebracht bij staffunctionarissen van de hoofdofficier dan wel de politiechef. Uit het onderzoek komt naar voren dat zij moeten woekeren met hun tijd om de toezichttaak naar behoren uit te voeren. De staffunctionarissen bij de grote parketten en regionale eenheden hebben al gauw te maken met meer dan 50 werkgevers. Zij slagen er ternauwernood in die eenmaal per jaar te bezoeken en ook nog eens een aantal kritische noten te kraken. Zij vullen hun functie verschillend in (variërend van proactief, meedenkend op beleidsstrategisch niveau tot reactief op basis van adviesaanvragen en klachten), waarbij opvalt dat zij zich vooral richten op de werkgevers in domein 1 en 4, omdat die de meeste aandacht vragen. Van Steden merkt op dat de controle van politie en het Openbaar Ministerie 'te oppervlakkig geschiedt' (2012, p. 22).

De staffunctionarissen zouden hun werkzaamheden naar eigen zeggen efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren als zij gebruik zouden kunnen maken van een geautomatiseerd registratiesysteem waarin de voor het toezicht relevante gegevens over de boa's zijn opgeslagen.

De werkgevers bevestigen dat zij slechts incidenteel contact hebben met de toezichthouder, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten,

---

78 Zo loopt er nog overleg met werkgevers in domein 4 en 6 over de implementatie van de verhoogde basis exameneisen.

geweldmeldingen, vragen over bevoegdheidskwesties en adviesaanvragen over verlening of verlenging van de opsporingsbevoegdheid.[79]

5.6 De professionaliteit van de boa en de kwaliteit van de opsporing

Met de herziening van het boa-stelsel werd beoogd de condities te scheppen voor het vergroten van de professionalisering van de boa en het verhogen van de kwaliteit van de opsporing.

Vooral de boa's die werkzaam zijn in domein 1 (openbare ruimte) menen dat zij zijn gegroeid in professionaliteit en dat de kwaliteit van de opsporing is verbeterd. Zij schrijven dit enerzijds toe aan hun verbeterde opleiding, training en uitrusting en anderzijds aan de reacties op hun optreden van publiek en politie. De leidinggevenden van die boa's, hun toezichthouder en de politie zijn echter kritischer. Zij zien zeker verbetering, mede door opleiding en automatisering (geautomatiseerde verwerking p-v's), maar menen dat het niveau nog niet op het gewenste peil is. De boa's in dit domein hebben hun negatieve imago (herintreder op de arbeidsmarkt, geen bevoegdheden) nog niet van zich af kunnen schudden.[80] Een herkenbaar uniform zou dan ook bijdragen aan de professionele uitstraling. Over het geheel genomen wisselt het niveau sterk, is ook de indruk van de toezichthouders. Zij wijzen op het hoge uitvalpercentage bij het CJIB en het CVOM van de aangeboden processen-verbaal.[81] Uit klachten en geweldmeldingen valt op te maken dat het optreden van de boa's vaak wel rechtmatig is, maar niet proportioneel.[82]

Respondenten ervaren het als een gemis niet te kunnen beschikken over gegevens van het CJIB en het CVOM over de kwaliteit van de aangeleverde processen-verbaal. Dit zou hen helpen bij de gewenste kwaliteitsverbetering. Voor zover wij hebben begrepen, wordt er sinds kort op kleine schaal geëxperimenteerd met terugkoppeling door het CVOM.

Volgens de boa's en hun toezichthouder in domein 2 (milieu), is men erin geslaagd de kwaliteit op het vereiste basisniveau te brengen, mede dankzij de verzwaarde opleidingen (bijspijkercursussen) en andere maatregelen. Voor een volgende kwaliteitsprong is nu behoefte aan opleiding en training op maat, gelet op de diversiteit binnen dat domein.

In domein 3 (leerplicht), 4 (ov), 5 (sociale zekerheid) en 6 (generieke opsporing) staat de kwaliteit en professionaliteit nauwelijks ter discussie. Binnen DCMR (domein 2) en bij de leerplichtambtenaren (domein 3) zijn

---

79 Dit ligt anders in Rotterdam waar de toezichthouder intensiever betrokken is bij de dienst Stadsbeheer en de RET.

80 Van Steden noemt dit punt ook (2012, p. 26).

81 De genoemde percentages variëren van 10 tot 30%.

82 Over de afhandeling van klachten bleken over het algemeen onvoldoende kwantitatieve gegevens beschikbaar.

functionarissen aangewezen voor het bevorderen van de kwaliteitszorg. Ook binnen domein 4 is veel energie gestoken in kwaliteitsverbetering door opleiding en training.

5.7 *Afsluitende conclusies*

Uit de analyse van de wetgeving, beleidsstukken en vraaggesprekken leiden wij af dat met de herziening van het boa-bestel een transparant, efficiënt en gebruiksvriendelijk stelsel werd beoogd, op basis waarvan de professionaliteit van de boa kon worden verhoogd en de kwaliteit van de opsporing kon worden verbeterd.

1. De herziening van het boa-stelsel heeft beslist geleid tot een overzichtelijker stelsel. De indeling in zes domeinen biedt aangrijpingspunten om opsporingstaken te ordenen, bijbehorende bevoegdheden toe te kennen en opleidingseisen te stellen. Hierdoor heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie het stelsel beter in zijn greep en kan het gericht sturen op professionaliteit en kwaliteit. De aan de domeinen toegekende bevoegdheden en geweldmiddelen zijn over het algemeen toereikend. De domeinindeling heeft echter ook de schijn van eenvoud. De functionele indeling in zes domeinen werkt in sommige gevallen (grensvlak 1-2-4) belemmerend voor de praktijk, waar men juist in toenemende mate streeft naar integraal of probleemgericht werken. Ook de beperkte mogelijkheid binnen het stelsel tot inhuur van boa's werkt belemmerend voor de praktijk.
2. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft gekozen voor het nemen van een zogenoemde systeemverantwoordelijkheid voor het boa-stelsel. Nadat de herziening van het stelsel in formeel opzicht zijn beslag heeft gekregen in de circulaire, is de ontwikkeling van de professionaliteit en de kwaliteit grotendeels overgelaten aan het veld. Zo moesten de werkgevers zelf voorzien in aanvullende opleidingen. Hoewel een deel van de werkgevers zijn verantwoordelijkheid heeft opgepakt, is de gewenste professionalisering (emancipatie) van de boa toch lang uitgebleven. Die kreeg pas recent weer een impuls nadat het ministerie aanvullende examen- en opleidingseisen had gesteld, mede op aandringen van het veld en de toezichthouders.
3. In het kader van de eerdergenoemde systeemverantwoordelijkheid is ook het toezicht belegd bij politie en Openbaar Ministerie. In de praktijk blijken de toezichthouders, gelet op het aantal werkgevers en de beschikbare capaciteit, echter onvoldoende in staat om het toezicht serieus vorm en inhoud te geven en toe te zien op de gewenste professionalisering en kwaliteitsverbetering. Daarnaast ontbreekt het aan een beheerssysteem (o.a. looptijden aktes, klachten, geweldmeldingen) en een systematische terugkoppeling door het CJIB en het CVOM. Ook de informatievoorziening

ten behoeve van een tussentijdse toetsing van de betrouwbaarheid (integriteit) van de boa's dient te worden verbeterd.

4. De werkgevers voeren doorgaans de beleidsmatige regie over de boa's. Zij voeren daartoe overleg met andere veiligheidspartners en de politie. De inzet van de boa's is ingebed in een beleidsmatig kader. De operationele regie door de politie komt vooral tot uitdrukking in de organisatie en gezamenlijke uitvoering van bijzondere handhavingsacties. In die gevallen is er ook sprake van een volwaardige samenwerking met de politie. Daarbuiten worden de kansen en mogelijkheden tot systematische samenwerking nog onvoldoende benut. Boa's en politie zouden elkaar in hun dagelijks functioneren beter kunnen aanvullen.
5. Om de boa een wezenlijke kwaliteitsprong te laten maken, dient het ministerie van Veiligheid en Justitie nadrukkelijker de verantwoordelijkheid te nemen. De omvang van het stelsel (circa 25.000 boa's, in vergelijking met ruim 51.000 executieve politieambtenaren[83]), het toenemende beroep dat naar verwachting op de boa zal worden gedaan en het frequente contact dat boa's hebben met de burger, rechtvaardigen een nadrukkelijker bemoeienis van het ministerie. Bijvoorbeeld door het formuleren van een visie op de rol (gastheer, wijktoezichthouder of handhaver?) en toerusting/uitstraling (bevoegdheden, geweldmiddelen en uniform) van de boa in de rechtshandhaving en door het creëren van de bijbehorende condities (financiële middelen, opleiding en training, kwaliteitszorg).
6. Een verdere verbetering van de professionaliteit en de kwaliteit wordt door alle respondenten onderschreven. Zij onderstrepen dan ook de noodzaak tot een verzwaring van het opleidingsprogramma. Voor een aantal (kleinere of private) werkgevers brengt dit echter relatief hoge kosten met zich mee. Dit belemmert de gewenste professionalisering.
7. De grootste groep boa's (circa 8.000 van de 25.000) is werkzaam bij de politie in domein 6: generieke opsporing. Hun functioneren roept nagenoeg geen vragen op. Zij zijn dusdanig ingebed in de politiële organisatie, dat het de vraag is wat nog het nut en de noodzaak is hen als boa aan te merken. Indien deze groep geheel wordt geïntegreerd in de politieorganisatie vervalt ook de merkwaardige constructie dat de politie direct toezicht uitoefent op zijn eigen werknemers.
8. De gebruiksvriendelijkheid van het boa-bestel kan op onderdelen nog worden verbeterd. Zo zou de toegankelijkheid van de circulaires verbeterd moeten worden. Voor de werkgever (en toezichthouder) is het vrijwel onmogelijk om in één oogopslag na te gaan wie waarvoor bevoegd is (daarvoor moeten circulaires en publicaties in de Staatscourant in onderlinge samenhang worden geraadpleegd). Ook zou het veld gebaat zijn bij een vlotter verloop van de aanvraagprocedure, het herexamineren en het herbeëdigen.

83 Zij het dat een derde deel van die boa's (circa 8.000) bij de politie werkzaam is (domein 6).

Geraadpleegde publicaties

Brouwer, D.V.A. & P.H.S. van Rest (1996). Van bijzonder naar buitengewoon; vragen rond het nieuwe artikel 142 Sv', *Delikt en Delinkwent* 1996/26, afl. 4, p. 327-349.

College van Procureurs-generaal (2012). *Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten* (art. 257ba, tweede lid, Sv), 27 april 2012, *Stcrt* 2012 nr. 8342.

DCMR (2010). *Actualisatie van de sanctiestrategie*. Schiedam: DCMR.

Flight, S., Hartmann A.R. & O. Nauta (2012). *De bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete overlast. Evaluatie na drie jaar.* Amsterdam.

Gemeente Rotterdam (2012a). *Visie stadswachten. Vertrouwd op straat. Positionering, aansturing en inrichting van de Rotterdamse stadswachten van (voormalig) Stadstoezicht*. Rotterdam: Directie Veiligheid en Stadsbeheer.

Gemeente Rotterdam (2012b). *Handhavingsrichtlijn Leerplicht*. Rotterdam: Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, afdeling Jeugd.

Gemeentelijke ombudsman Amsterdam (2013). *Zeer divers toezicht in de openbare ruimte*. Rapport RA 130604. Amsterdam.

Gritter, E., Knigge, G. & N.J.M. Kwakman (2005). *De WED op de helling*. WODC Onderzoek en Beleid, nr. 234.

Hartmann, A.R. (2012). De strafbeschikking: naar nieuwe grenzen van buitengerechtelijke afdoening binnen het strafrecht. *Tijdschrift voor Sanctierecht en Compliance*, 2012/ 2, p. 58-64.

Landelijk Overleg Milieuhandhaving (2008). *Visiedocument milieuboa's. De boa voor milieuhandhaving beter benut*. Den Haag: LOM.

Ministerie van Justitie (2006). Brief van de minister van Justitie naar aanleiding van het onderzoeksrapport `*De WED op de helling*', Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 90.

Ministerie van Justitie (2009). *Formele consultatie nieuw boa bestel*. Brief directeur directie Rechtsbestel, 30 juli 2009, kenmerk 5613499/09.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar. 10 januari 2011, kenmerk 5679441/10, Stcrt 2011, 926, laatst gewijzigd bij Stcrt 2012, 21333.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). Voortgang professionalisering toezicht en handhaving openbare ruimte. Brief minister van Veiligheid en Justitie, 5 maart 2012, kenmerk DDS 5726217/12.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Professionalisering buitengewoon opsporingsambtenaren*. Brief minister van Veiligheid en Justitie, 4 juli 2012, kenmerk 281720.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Circulaire Bekwaamheid Buitengewoon Opsporingsambtenaar,* 31 december 2012, *Stcrt*. 2012, nr. 26957.

Politie Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid (2013). *Projectplan Versterking Direct toezicht Buitengewoon Opsporingsambtenaren*. Rotterdam: Politie Rotterdam-Rijnmond.

Rekenkamer Rotterdam (2012). *Horen, zien en schrijven. Optreden van stadswachten in de openbare ruimte*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.

Roodzant, R., Oosterhout, A.H.C. van & H.F.M. Bouwmeister (1994). 'Buitengewoon opsporingsambtenaar in wording', *Algemeen Politieblad,* nummer 23, 26 november 1994, p. 12-14.

Smilde, J.M.E. (2013). *Blauw en lichtblauw in de openbare ruimte*. Stichting Maatschappij en Veiligheid. Den Haag.

Van Steden, R. (2012). *Veelvormig en versnipperd. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*. Amsterdam/Den Haag: VU/SMVP.

Van Steden, R. & E. Bron (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam. Een onderzoek naar hun werk op straat*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Van Steden, R., Schuilenburg, M.B., Leemeijer, L. & L. Loots (2012). Toezichthouders op de tram. Een studie naar de handhaving van het ov-verbod in Amsterdam en Rotterdam. *Tijdschrift voor Toezicht* 2012/4, p. 9-21.

Terpstra, J. (2012). Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten. *Justitiële Verkenningen* 2012/8. Privatisering en publiek-private samenwerking, p. 35-50, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2012). *Visie boa in de openbare ruimte*. Den Haag: VNG.

Bijlage 1 Overzicht respondenten

Algemeen

- Een beleidsmedewerker van de directie Rechtsbestel van het ministerie van Veiligheid en Justitie
- Drie medewerkers van de dienst Justis van het ministerie van Veiligheid en Justitie

Domein 1, Openbare Ruimte

Rotterdam
- Vier boa's
- Drie leidinggevenden, tevens boa (twee teamleiders en een clustermanager)
- Een beleidsadviseur
- Het afdelingshoofd
- Het hoofd van de wijkpolitie
- De toezichthouder namens de politiechef en een lid van de leiding van de regionale eenheid[84]
- De toezichthouder namens de hoofdofficier van justitie

Nieuwegein
- Twee boa's
- Een senior boa
- Een juridisch medewerker en het afdelingshoofd
- De toezichthouder namens de politiechef
- De toezichthouder namens de hoofdofficier van justitie

Domein 2, Milieu, welzijn en infrastructuur

Natuurmonumenten
- Twee boa's

---

84 Wij hebben de toezichthouders in Rotterdam gesproken over hun toezicht op de boa's in alle relevante domeinen.

Gelders Landschap

- Eén boa

Kroondomeinen

- Eén boa

DCMR

- Twee kwaliteitscoördinatoren
- Twee boa's
- De toezichthouder namens de hoofdofficier van justitie

Domein 3, Onderwijs

Rotterdam

- Twee leerplichtambtenaren
- Twee kwaliteitsmedewerkers

Domein 4, Openbaar Vervoer:

NS

- Een securitymanager (concernniveau)
- Twee leidinggevenden, tevens boa (een teammanager en een *)
- De toezichthouder namens de eenheidsleiding
- De toezichthouder namens de hoofdofficier van justitie

RET

- Twee boa's
- Een sectiechef
- Drie medewerkers kwaliteitszorg
- Een gebiedsmanager

Domein 5, Werk, inkomen en zorg

- Twee boa's

Domein 6, Generieke opsporing:

- Twee boa's
- Een lid van de leiding van de regionale eenheidsleiding en een opleidingsadviseur

Belangen- en beroepsorganisaties en experts:

- Een vertegenwoordiger van Beboa
- Een vertegenwoordiger van BOPV
- Een vertegenwoordiger van de Nederlandse Veiligheidsbranche

- Twee vertegenwoordigers van de VNG
- Vertegenwoordigers van ExTH en Ecabo
- Een vertegenwoordiger van de KNVvN
- Een vertegenwoordiger van Ingrado
- De opleidingscommissie milieu namens de algemeen toezichthouder bij het FP
- Een vertegenwoordiger van het boa platform OM
- Een expert bestuurlijke handhaving van de gemeente Amsterdam
- Een politiewetenschapper

Bijlage 2 Gesprekspuntenlijst

1. Introductie
- Aanleiding en doel onderzoek
- Verwerking interviews
- Functie/rol gesprekspartner

2. Boa-bestel in de praktijk
- Aantal Boa's
- Taken en bevoegdheden
- Eventuele politiebevoegdheden en geweldsmiddelen en gebruik daarvan
- Beleid, inzet en rol
- Aansturing en regie
- Samenwerking, taakverdeling en informatie-uitwisseling (met politie)
- Informatiehuishouding
- Opleiding en training
- Toezicht en kwaliteitszorg (toetsing noodzaak, betrouwbaarheid en vakbekwaamheid)
- Incidenten en klachtafhandeling
- Aanvraag- en beoordelingsprocedure

3. Herziening Boa-bestel
- Domeinindeling en –afbakening (bevoegdheden en geweldmiddelen)
- Kwaliteit strafrechtelijke handhaving
- Professionalisering Boa-functie
- Transparantie, efficiëntie en gebruiksvriendelijkheid

4. Boa-bestel in de toekomst:
- Kansen en bedreigingen
- Knelpunten en verbeterpunten
- Groei aantal Boa's
- Toekomstontwikkelingen

Bijlage 3 Leden begeleidingscommissie

- Prof. mr. J.H. Crijns, Universiteit Leiden
- Dr. M. van der Land, Vrije Universiteit
- Drs. A.M. van Gessel, ministerie van Veiligheid en Justitie/PBT
- E.A. Coolman, ministerie van Veiligheid en Justitie/DRB
- Mr. W.M. de Jongste, ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC

Verwey-
Jonker
Instituut

Bijlage 4 Summary

The status of the special investigation system

Final report on the system in which special investigating officers operate

June 2013

A.G. Mein
Prof. A.R. Hartmann

Special investigating officers investigate crime, but their investigative authority is limited to specific offences. They are authorized to perform specialized and well-delineated tasks based on special laws (regulatory legislation) and bye-laws of local and regional authorities. It is currently estimated that there are 26,000 special investigating officers who work for more than 850 employers in the Netherlands. Most special investigating officers work for (local and regional) government organizations, a large proportion of which for the police (approximately 8,000). Some, however, also work for private-law legal entities, such as public transport companies and nature conservation organizations.

The Minister of Security and Justice (the Justis agency) may confer investigative authority on special investigating officers if necessary for performing their duties, and subject to the fulfillment of specific requirements on competence (a vocational certificate) and reliability (a certificate of good conduct). Depending on their duties, special investigating officers have police powers (such as to arrest and search suspects) and carry weapons (e.g. a truncheon, handcuffs, or a service revolver). Special investigating officers are identifiable by a distinctive insignia.

The revision of the special investigation system in 2010 was prompted, among other things, by the severe fragmentation of the special investigation function over time, and the corresponding sharp rise in the number of occupations carrying special investigative authority. Furthermore, increasing demands were being made on special investigating officers, including in local security policy and environmental law enforcement. The revision involves a division of the investigative function into six domains, which correspond with five areas of expertise and one catch-all, or residual, category. This structure is intended to facilitate the allocation to each domain of specific, tailored, authorities and weapons, and to define, possibly supplementary, training

requirements. In addition, supervision has been intensified by designating the chief public prosecutor as the general supervisor, and the chief of police (now the head of the regional or national police unit) as direct supervisor.[85] In other words, the revision of the special investigation system is intended to help strengthen the professional standards of special investigating officers and to raise the quality of investigation.

This study set out to analyse the extent to which these objectives have been achieved in 2013, and to identify where further investments are needed. The study was carried out in the spring of 2013 by the Verwey-Jonker Institute and the Erasmus School of Law of Erasmus University Rotterdam. The legal and policy framework was first reconstructed, then case studies were carried out at eleven employers distributed over the six domains (cf. paragraph 2.2). In this framework, sixty-four interviews were conducted with employers, special investigating officers and supervisors. In order to interpret the findings, twelve interviews were conducted with experts, and professional and interest groups. The picture obtained in this way was compared and contrasted with insights drawn from relevant research literature. The study necessarily involved making a selection from the large number of case studies, and the diverse organizations and special investigating officers. It is consequently impossible to generalize the findings without qualification.

The salient conclusions from the study are as follows. The revision of the special investigation system has definitely clarified the system. The division into six domains provides a useful handle for organizing investigative duties, conferring associated authorities, and establishing training requirements. The investigative authorities and weapons allocated to a domain are generally sufficient. At the same time, the apparent simplicity created by the domain structure can be deceptive. For instance, the functional structure of six domains can sometimes be obstructive in practice, where those involved are actually striving for an increasingly integrated, or problem-oriented, approach. The limited opportunity for the temporary employment of external special investigating officers can also be a hindrance in practice.

After the formal revision of the system has come into effect, the development of professionalism and quality has largely been left to the field. The Ministry of Security and Justice has opted for a hands-off position (system responsibility). For instance, the employers themselves are required to arrange for supplementary training. Although some employers have taken action in line with their responsibility, the effect has been long delays in the materialization of the envisaged professionalization and quality improvement (emancipation) of the special investigating officer. The need to further improve professionalism and quality was endorsed by almost all respondents. In fact it is only now that this improvement has gained momentum, after the

85 There are some exceptions to this (see paragraph 2.1).

ministry imposed higher and additional examination and educational requirements. Furthermore, supervision of the quality and professionalism of the special investigating officer is vested in the police and the Public Prosecution Service. In practice, the supervisors, in view of the sheer number of employers and the available capacity, give insufficient form and content to their supervisory duties. They should also be better equipped from an organizational point of view.

The employers generally exercise organizational control over the special investigating officers. The deployment of special investigating officers is generally embedded in a policy framework. Operational direction by the police manifests itself mainly in the organization and joint execution of special enforcement campaigns. Outside this framework, the opportunities for systematic collaboration between special investigating officers and the police remain insufficiently utilized.

The further improvement of the quality and professionalism of the special investigating officer justifies a more intensive involvement of the Ministry of Security and Justice. This could stem from a clear view of the special investigating officer's law enforcement role, and be facilitated by creating the appropriate conditions for growth in quality. In this framework, the costs for education and training could be distributed more equably over the national government and the employers. Furthermore, there is still room for improvement in some user-friendliness aspects of the special investigation system. For instance, access to the circulars must be made easier, and the field would benefit from speedier progress of the application procedure, the re-examination, and the re-administering of oaths.

Colofon

Opdrachtgever	Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC
Auteurs	Mr. A.G. Mein, Verwey Jonker Instituut
	Mr. A.R. Hartmann, Erasmus Universiteit Rotterdam
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut
	Kromme Nieuwegracht 6
	3512 HG Utrecht
	T (030) 230 07 99
	E secr@verwey-jonker.nl
	I www.verwey-jonker.nl

ISBN 978-90-5830-583-1



Dit rapport geeft een beeld van de stand van het boa-bestel anno 2013. Dat is het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) functioneren. Het stelsel is in 2010 herzien, met als doel de professionaliteit van de boa's te verbeteren en de kwaliteit van de opsporing te verhogen. In het kader van het onderzoek is het wettelijk en beleidskader gereconstrueerd en zijn casestudies uitgevoerd bij elf werkgevers. De bevindingen zijn afgezet tegen de literatuur en getoetst in vraaggesprekken met experts, beroeps- en belangenorganisaties.

